

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2018:4

Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen

Delrapport 1

Håkon Solbu Trætteberg og Hilde Lidén

© Institutt for samfunnsforskning 2018
Rapport 2018:4

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (trykk): 978-82-7763-588-0
ISBN (online): 978-82-7763-589-7
ISSN (trykk): 0333-3671
ISSN (online): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	8
1 Innledning	9
Utdanningsperspektivet.....	10
Arbeidslivsperspektivet	11
Integreringsperspektivet	12
Moderasjonsordningene – regelverket	13
Omfang i bruk av moderasjonsordningene	14
Barnehagebruk i Norge	15
Tidligere forsøk med redusert betaling og gratis kjernetid	17
Denne rapporten	18
Data og metode	19
Data fra kommunenes barnehageadministrasjon	19
Data fra offentlige institusjoner og foreldrene	20
2 Den kommunale barnehagemyndighetens perspektiv	22
Kommunenes tilfredshet med ordningene	23
Søknadsplikten	27
Hva skal til for at foreldre velger barnehage? Barnehageadministrasjonens perspektiv	29
Kommunens administrering av ordningen	32
Avslutning	33
3 Informasjon om moderasjonsordninger	36
Kommunenes beskrivelse av eget arbeid	36
Informasjonsrutiner i praksis	40
Informasjon på kommunens og barnehagens hjemmesider	41
Personlig hjelp	42
Nav	43
Helsestasjonens informasjonsrutiner	45
Åpne barnehager	47
Tiltak rettet mot minoritetspråklige familier	48
Bydelsmødrene.....	52

Foreldreundersøkelse om moderasjonsordninger	54
Langt fra alle kjenner til ordningene	54
Brukere av ordningene	56
Informasjonskanaler	56
Søknadsprosedyren	58
Betyr ordningene noe for bruk av barnehage og yrkesdeltakelse?	59
Oppsummering av kapitlet	60
4 Utsatt barnehagestart	62
«Staten får ikke mitt barn»	64
«Må først lære morsmålet»	66
Overgangsperioder	67
Mangefasettede kommunikasjonsbarrierer	68
Integreringsmål og motstand	70
Oppsummering av kapitlet	75
5 Konklusjoner og sentrale funn	76
Litteratur	81
Appendiks 1: Spørreskjema sendt til norske kommuner	86

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Den er den første av to delrapporter som skal evaluere moderasjonsordningene for barnehagen. Den andre rapporten skal bruke registerdata til å studere om moderasjonsordningene får flere til å bruke barnehage og dermed kan påvirke arbeidstilbudet til foreldrene, om familiene som betaler mindre for barnehage, bruker det økonomiske handlingsrommet til å investere i utdanning, og om foreldre tilpasser arbeidstilbudet sitt for å maksimere reduksjonen i foreldrebetaling. Evalueringen kommer som to delrapporter grunnet uventet lang behandlingstid for konsesjonssøknaden til Datatilsynet for å få tilgang til de nødvendige registerdataene.

Denne rapporten er basert på nettbaserte undersøkelser til alle landets kommuner, nettbaserte undersøkelser blant foreldre i utvalgte kommuner og kvalitative intervjuer med en rekke ansatte i forskjellige deler av det kommunale tjenesteparatet samt foreldre til barn i barnehagealder. Vi er veldig takknemlige for at alle har stilt opp og delt sine oppfatninger med oss, det var nødvendig for at vi kunne skrive denne rapporten. En særlig takk til Hanne Meinert, Ketil Aldrin og Åsta Farstad Vedeler, som har bistått i å distribuere spørreskjemaer til foreldre i barnehagen.

Mange takk til Ida Erstad, som har vært vår kontaktperson hos Utdanningsdirektoratet. Vi har fått konstruktiv og positiv oppfølging underveis. Ida og hennes kollegaer ga også nyttige innspill til et utkast til denne rapporten. Takk også til Lars Gulbrandsen ved OsloMet – Storbyuniversitetet, som har utgjort Utdanningsdirektoratets eksterne forskerpanel og har gitt nyttige tilbakemeldinger til et utkast til rapporten.

Vi er takknemlige for den konstruktive innstillingen etter som forsinkelser i tilgangen på registerdata gjorde at vi måtte dele arbeidet i to rapporter.

Oslo, april 2018

Håkon Solbu Trætteberg og Hilde Lidén

Sammendrag

Forfattere	Håkon Solbu Trætteberg og Hilde Lidén
Tittel	Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen. Delrapport 1
Sammendrag	<p>Denne rapporten evaluerer moderasjonsordningene for barnehagen og er utført på oppdrag av Utdanningsdirektoratet. Det har siden 2015 eksistert to nasjonale ordninger der familier med dårlig økonomi skal betale redusert pris for barnehage, eventuelt ha gratis kjernetid. Minstekravet i den nasjonale ordningen er at foreldrebetalingen til barnehage ikke skal overstige 6 prosent av husholdningens samlede skattbare person- og kapitalinntekt. Gratis kjernetid utgjør 20 timer gratis barnehage i uken for familier som tilfredsstiller det gjeldende inntektskravet (450 000 kroner per 1. august 2017). Ordningene er iverksatt og håndhevet i kommunene. Evalueringen er basert på to metodiske tilnærminger. Den ene omfatter et elektronisk spørreskjema som er sendt til alle landets kommuner, og oppfølgende telefonintervju med 10 av disse kommunene. Den andre tilnærmingen er basert på casestudier basert på en kombinasjon av kvalitative intervjuer med offentlig ansatte og foreldre og et elektronisk spørreskjema til foreldre i 13 barnehager i utvalgte kommuner/bydeler. Analysene viser at kommunene mener at moderasjonsordningene er et godt verktøy for å rekruttere til barnehagebruk, og at den reduserte foreldrebetalingen blir oppfattet som en målrettet støtte til barnefamilier med lav inntekt. Likevel kommer det tydelig fram at det er utfordrende å nå alle familiene i målgruppa med nødvendig informasjon. Dette gjelder i noe grad familier som allerede bruker barnehage, og som man ikke vet om kunne ha krav på moderasjon, men sannsynligvis i større grad familier som i dag ikke bruker barnehage. Det ser dermed ut til at potensialet i moderasjonsordningene som verktøy for økt barnehagebruk ikke er uttømt. Undersøkelsene viser også at det ikke bare er økonomi som er årsak til at familier velger ikke å bruke barnehage, men også forhold som oppfatningen av at det er best for de yngste barna å være sammen med foreldre, bekymring for morsmålsinnlæring, praktiske overgangstilpasninger og manglende tillit til barnehagen. Gitt at barnehagebruken i dag er veldig høy, er det følgelig et åpent spørsmål hvor mye barnehagebruken kan økes gjennom økonomiske virkemidler. For at flere skal benytte seg av moderasjonsordningene, vil det mest effektive være å fjerne søknadsplikten. Alternative tiltak er å utvikle nasjonalt informasjonsmaterieell om ordningene samt at kommunene jobber enhetlig på tvers av kommunale enheter og også involverer organisasjoner for å nå flest mulig familier med informasjon.</p>
Emneord	barnehage, moderasjonsordninger

English summary

Authors	Håkon Solbu Trættestad and Hilde Lidén
Title	Evaluation of the arrangements for reduced parental pay in daycare centers. Report 1
Summary	<p>This report evaluates the arrangements for reduced parental pay in the day-care center, and is commissioned by the Norwegian Directorate for Education and Training. Since 2015, there have existed two national schemes where low income families pay a reduced price for day care centers, or giving access to free core time. The minimum requirement in the national scheme is that the parent pay to kindergarten should not exceed 6 per cent of the household's total taxable personal and capital income. Free core time in day-care centers consists of 20 hours a week for families that meet the current income requirement (450,000 NOK per 1 August 2017). The schemes have been applied and enforced in the municipalities. The analysis in the report is based on two empirical strategies: one that includes an electronic questionnaire sent to all municipalities in the country and subsequent telephone interview with a representative of 10 of these municipalities. The second strategy is focused on only a few municipalities/borrows and takes the perspective of families in the target group, the strategy consists of case studies based on a combination of qualitative interviews with public employees and parents and electronic questionnaire for parents in 13 kindergartens in selected municipalities. The analyzes show that the municipalities believe that the reduced payment schemes are good tool for recruiting to day-care centers and that the reduced parental benefit is perceived as targeted support for low-income families. Nevertheless, it is clear that it is challenging to reach all the families in the target group with the necessary information. This applies to some extent to families who already use kindergartens and who do not know if they are entitled to reduced payment, but probably to greater extent families who do not currently use day-care centers. Thus, it appears that the potential in moderation schemes as tools for increased use of day-care centers is not exhausted. The study also show that it is not only economic consideration that causes families to choose not to use day-care centers, but also aspects such as conviction that it is best for the youngest children to stay home with their parents, concern about mother tongue learning, pragmatic transition adaptations and lack of trust in day-care centers. Given that the current use of day-care centers is very high, it is therefore an open question how much the use of day-care centers can be increased through economic incentives. In order for more people to use the reduced payment schemes, the most effective action will be to remove the application requirement. Alternatively, we propose to develop national information material about the schemes, and that the municipalities work unified across municipal units and also involve non-profit organizations to reach as many families as possible with information.</p>
Index terms	Day-care center, reduced payment

1 Innledning

Rapporten undersøker moderasjonsordninger for bruk av barnehage. Det har siden 2015 eksistert to nasjonale ordninger der familier med dårlig økonomi skal betale redusert pris for barnehage, eventuelt ha gratis kjernetid.

Formålet med å innføre moderasjonsordningene har fra nasjonale myndigheters side vært todelt. For det første var det et verktøy for å treffe familier med dårlig økonomi med et målrettet tiltak. Dette kommer blant annet til uttrykk i omtalen av redusert foreldrebetaling i Innst. 14 S (2013–2014): «Flertallet er opptatt av å redusere barnefattigdommen i Norge, og da er rimeligere barnehage for familier med dårlig råd et godt virkemiddel som bør innføres raskt.»

Dernest er det et virkemiddel for å gjøre barnehagetilbudet mer tilgjengelig, også for dem med dårlig råd. Dette formuleres blant annet slik i Prop. 1 S (2014–2015): «Forslaget vil medverke til at flere får mulighet til å nytte tilbudet om barnehageplass.»

Dette illustrerer hvordan redusert foreldrebetaling er et *politisk verktøy* for å gi alle barn mulighet til å gå i barnehage, uavhengig av foreldrenes økonomi. Dette skal være et gode for å sikre gode oppvekstbetingelser for alle barn, men også et tiltak for å nå andre samfunns mål knyttet til for eksempel utdanning, arbeidsliv og familiepolitikk. Slik sett inngår moderasjonsordningene i en lang tradisjon i norsk familiepolitikk der økonomiske virkemidler rettet mot barnefamilier skal gi konkrete utfall for de enkelte familier, men samtidig være gunstige for overordnede målsettinger i samfunnet (Vollset, 2000).

Et eksempel på slike ordninger er utviklingen av foreldrepermisjonen, hvor staten har reservert en egen kvote til barnets far, fordi man ønsker å gi barn og fedre mulighet til mer tid sammen, men også fordi man ønsker at foreldrene skal dele på fraværet fra arbeidslivet med de konsekvensene det har for karriereutvikling. Et annet eksempel er kontantstøtten, som er ment å gi familier mulighet til å velge å være hjemme med barna når de er mellom ett og to år. I 2017 ble det innført fem års boplikt for å få kontantstøtte, for å gi insentiver til nyankomne i landet om å søke deltakelse i arbeidslivet. Dette viser hvordan familiepolitikken er nært knyttet til andre politikkområder som integreringsområdet og arbeidslinja i velferdsstaten.

Barnehagene har siden 1970-tallet gradvis gått fra å være et selektivt til å bli et universelt velferdsgode, en utvikling som både har vært drevet av og har bidratt til at kvinnes arbeidstilbud har økt (Ellingsæter & Gulbrandsen, 2003). Barnehageforliket fra 2003 førte til en massiv utvidelse av barnehagetilbudet, og barnehagebruken har økt fra 2/3 av alle barn i barnehagealder den gangen til over 90 prosent i dag (Gunnedal, 2010; Moafi, 2017). Moderasjonsordningene kan slik ses som det siste steget i en lang prosess der myndighetene gjennom nasjonal politikk stadig utvider tilgjengeligheten til barnehagetilbudet. Dette skjer som et resultat av behov hos barnefamiliene, men også som en effekt av at myndighetene ønsker å fremme de positive effektene som er assosiert med barnehagebruk.

Samtidig har tidligere tiders motstand mot barnehager og institusjonalisering av barneomsorgen vært i stadig tilbakegang, og de positive sidene ved barnehager har fått mer oppmerksomhet. Vi vil i det videre gå inn på noen tilnærminger som brukes som begrunnelse for myndighetenes ønske om økt barnehagebruk. Politisk initiert økt bruk av barnehager kan ses fra både et utdanningsperspektiv, et arbeidslivsperspektiv og et integreringsperspektiv.

Utdanningsperspektivet

Barnehagen er anerkjent som en stadig viktigere del av det norske utdannings-systemet (Meld. St. 21 (2016–2017), 2017; Meld. St. 24 (2012–2013), 2013, s. 17). Den store oppmerksomheten knyttet til tidlig innsats bunner i forskning som viser at forskjeller allerede i tidlig barnehagealder vil forplante seg videre i skole- og utdanningsløp, og at tidlig intervensjon derfor er viktig (Heckman, 2008). En konsekvens av dette er at barnehagen ses på som en intervensjonsarena, siden barnehageaktivitet virker positivt inn på sosial kompetanse og språkutvikling spesielt og læring generelt (Nordahl & Hansen, 2015).

Nytten av dette perspektivet har også vist seg i empiriske studier fra inn- og utland. For eksempel viser Drange og Havnes (2015) basert på studier fra Oslo at barnehagebruk for 1- og 2-åringer har positive effekter for skoleferdigheter i syv års alder. Havnes og Mogstad (2009) bruker den store barnehageutbyggingen på 1970-tallet for å vise at barnehagebruk har store positive effekter på utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning i voksenalder. I en oppsummering av den internasjonale forskningen på feltet viser Rege og Mogstad (2009) at slike positive effekter av barnehagebruk er helt i tråd med den internasjonale forskningen. Basert på dette mener de å kunne anbefale å gjøre barnehagebruk tilgjengelig for større grupper av befolkningen, siden særlig barn fra familier med dårlige levekår kan forventes å ha stor nytte av å gå i barnehage.

Dette bekrefte langt på vei av Drange (2016), som har studert effektene av forsøk med gratis kjernetid i utvalgte bydeler i Oslo. Hun finner at «barn med innvandrerbakgrunn i bydeler med gratis kjernetid gjør det jevnt over bedre på kartleggingsprøvene [i skolen] sammenlignet med barn i bydeler uten slikt tilbud» (Drange, 2016, s. 4).

Som nevnt var barnehagebruk i tidligere tider en mer omstridt form for barne-tilsyn, og fortsatt kan man finne argumenter om at særlig de yngste barna ikke har godt av å gå i barnehage. Noen studier fra USA kan også underbygge en slik bekymring knyttet til den emosjonelle utviklingen til de yngste barna. Fra norske forhold finner imidlertid Zachrisson, Dearing, Lekhal og Toppelberg (2013) at det ikke er grunn til slik bekymring, og at stressfaktorer som eventuelt måtte finnes hos de minste barnehagebarna, ikke lar seg påvise ved fem års alder.

Arbeidslivsperspektivet

I NOU 2012: 1 (s. 56–57) framheves det hvordan utvidelsen av barnehage-tilbudet gjør at barnehagen får en stadig viktigere samfunnsrolle, blant annet gjennom at et godt barnehage tilbud gjør det mulig for foreldrene å delta i arbeidslivet, og slik kan bidra til likestilling mellom kjønnene.

Maksprisen som ble introdusert som en del av det store barnehageforliket som ble innført i 2003, er vist å ha mobilisert mødre som tidligere sto utenfor arbeidslivet, til å komme inn i arbeidslivet. Det var imidlertid mindre endringer for dem som allerede hadde tilknytning til arbeidslivet (Hardoy & Schøne, 2015).

Hardoy og Schøne (2008) viser også at det å få barn er en viktig forklaring på lønnsgapet mellom kvinner og menn. En viktig del av dette er at kvinner er lenge borte fra arbeidslivet i forbindelse med fødsel og foreldrepermisjon. I den forbindelse er det interessant at Rønsen og Kitterød (2015) har funnet at samtidig som fedrekvoten ble introdusert og utvidet parallelt med utvidelsen av barnehage tilbudet, har kvinner kommet stadig raskere tilbake til arbeidslivet etter fødsel. Slik sett kan familiepolitikken ha nådd et av sine spesifikke formål gjennom samvirket mellom barnehagepolitikk og politikken knyttet til foreldrepermisjon. Ellingsæter og Gulbrandsen (2007) finner at kvinners økende ønske om å være i arbeidsmarkedet er en sentral forklaring på satsingen på kapasitetsutvidelse som et sentralt virkemiddel i barnehagepolitikken.

I en kvalitativ studie viser Nadim (2017) hvordan synet på barnehagebruk er i et brytningsforhold mellom generasjoner i innvandrerfamilier, og at barnehagebruk oppfattes som en sentral betingelse for å delta i arbeidslivet. I en oppsummering av forsøk med gratis kjernetid i bydeler i Oslo finner man imidlertid få eller ingen tegn til at dette har påvirket tilknytningen til arbeidslivet eller antallet fullførte utdanninger (Bråten, Drange, Haakestad, & Telle, 2014, s. 115).

Integreringsperspektivet

Barnehagen har også blitt sett som et politisk virkemiddel for å integrere minoritetsspråklige og for å minske sosiale forskjeller (se f.eks. NOU 2011: 14; Meld. St. 6 (2012–2013); Meld. St. 30 (2015–2016)). Det har vært et politisk mål å øke barnehagebruken blant innvandrerforeldre, både for å sikre at barna har et tilstrekkelig norsk språkgrunnlag når de starter på skolen, og for at mødrene blir integrert gjennom å være aktive samfunnsdeltakere og yrkesaktive. Bruk av kontantstøtte og begrenset barnehagebruk har blitt trukket fram som viktige grunner til at innvandrerkvinner har en lavere yrkesdeltakelse (se f.eks. Kavli og Nadim 2009; Statistisk sentralbyrå, 2017). Innvandrerforeldre bruker barnehagen i mindre omfang enn resten av befolkningen, og dette gjelder særlig for de yngste barna (se f.eks. Bråten et al., 2014; Bråten og Bogen, 2015). Barnetilsynsundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå (SSB) fra 2016 viser imidlertid at forskjellen ikke er veldig stor, for eksempel er 85 prosent av barn med foreldre fra ikke-vestlige land i barnehage, mot 93 prosent av hele befolkningen. For aldersgruppa 3–5 år er 96 prosent av barna i denne foreldrekategorien i barnehage (Moafi, 2017).

Både fra statlig og kommunalt hold er det gjennomført flere tiltak for å inkludere familier som ikke bruker barnehagen. Ulike innretninger av gratis kjernetid kombinert med aktiv rekruttering av familier har vært målrettede tiltak helt siden 1998 i enkelte nabolag og bydeler (Nergård, 2002, 2006; Bråten mfl., 2014; Bråten og Bogen, 2015). Gratis kjernetid ble i en periode kombinert med aktivitetsplikt for foreldrene (Bråten og Bogen, 2015). Erfaringene fra tiltakene med gratis kjernetid viste at for lavinntektsfamilier var familieøkonomien vesentlig for om de brukte en barnehageplass eller ikke.

Sosial mobilitet gjennom utdanning er et viktig verktøy så vel som en indikasjon på hvor vellykket integrering er for barn av innvandrerforeldre. Internasjonal forskning vektlegger kjennetegnene ved ulike nasjonale utdanningssystemer for å forstå hvorfor integrering går bedre i noen land enn i andre (Alba, Kasinitz og Waters, 2011; Alba og Foner, 2015; Crul og Schneider, 2010; Heath og Brinbaum, 2014). En større europeisk komparativ studie, TIES, vektlegger alder ved

skolestart, tilbud til barn før skolestart og foreldrebetaling som vesentlige faktorer for hvordan innvandrerbarn greier seg i skoleforløpet. Hovedvekten ligger likevel på omfanget av og kvaliteten på private og offentlige skoletilbud og hvor tidlig linjevalgene som fører til akademiske eller yrkesfaglige utdanningsforløp, kommer (Crul, Schneider og Lelie, 2012). Tyskland, som trekkes fram som et eksempel på et land med lav mobilitet, har sen skolestart, foreldrebetalt barnetilsyn og kulturell aksept for at barn er hjemme inntil skolealder. I tillegg kommer tidlig valg av akademisk/yrkesfaglig utdanningsspor, noe som vedlikeholder sosial segregering. I Nederland starter barn på skolen når de er 4 år. Segregering i skolen skjer blant annet gjennom en stor privatisert skolesektor, og landet er et eksempel på polarisert integrering. Sverige brukes som eksempel på et land med sosial mobilitet. Med høy barnehagedeltakelse har Sverige et felles utdanningsforløp som starter tidlig. Segregering skjer likevel gjennom økt privatisering av skolesektoren. TIES-studien og andre internasjonale studier understreker betydningen av at utdanningssystemet kan skape sosial og kulturell tilhørighet og inkludering, i tillegg til at det sikrer at barn uavhengig av familiebakgrunn får rask og tilstrekkelig språkopplæring og sosial og faglig kompetanse, noe som sikrer dem likere betingelser i arbeidsmarkedet. Også norsk forskning understreker dette (se f.eks. Drange og Havnes, 2015). Barnehager anses å gi et viktig grunnlag for en felles sosial og kulturell forankring.

Moderasjonsordningene – regelverket

Foreldrebetalingen den enkelte barnehage kan kreve inn, er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehage. Her heter det at foreldrebetaling for en plass i barnehage ikke skal settes høyere enn en maksimalgrense, som for tiden er på 2910 kroner per måned. Barnehagene kan i tillegg ta betalt for maten som serveres til barna. Dette skal kun dekke de reelle kostnadene for barnehagen, og det gis ikke moderasjon for dette beløpet.

Moderasjonsordningene denne rapporten tar for seg, ble innført den 1. mai 2015. Før dette var det et krav om at kommunene måtte ha ordninger som gjorde at barnefamilie med lavest betalingsevne fikk reduksjon i eller fritak fra foreldrebetalingen. Det var imidlertid opp til den enkelte kommune å utvikle og innføre ordninger slik kommunen selv fant best. Det nye med ordningene fra 2015 var at det ble innført et felles nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Minstekravet i den nasjonale ordningen er at foreldrebetalingen til barnehage ikke skal overstige 6 prosent av husholdningens samlede skattbare

person- og kapitalinntekt for første barn. Dersom husholdningen har flere barn, skal betalingen for øvrige barn settes i tråd med bestemmelsene om søskenmoderasjon. Altså skal foreldrene for barn nummer to betale 70 prosent av (den reduserte) foreldrebetalingen for barn nummer én. For tredje barn er det 50 prosent av (den reduserte) foreldrebetalingen for barn nummer én.

Ordningen med gratis kjernetid for husholdninger med lav inntekt ble først innført som en nasjonal ordning for 4- og 5-åringer 1. august 2015, og senere utvidet til å gjelde også 3-åringene 1. august 2016. Gratis kjernetid utgjør 20 timer gratis barnehage i uken for husholdninger som tilfredsstiller det gjeldende inntektskravet (450 000 kroner per 1. august 2017). Dersom barnet har heldagsplass, må foreldrene betale for oppholdet utover de 20 timene.

Ordningene med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid virker sammen. Det vil si at en lavinntekts-husholdning med barn i alderen 3–6 år først vil få redusert foreldrebetaling slik at den ikke overstiger 6 prosent av husholdningens inntekt, og så få 20 timer gratis kjernetid av den reduserte prisen. Dersom husholdningen har rett på søskenmoderasjon, trekkes denne fra før kjernetiden trekkes fra.

Foreldrebetalingen skal beregnes ut fra husholdningens samlede skattepliktige kapital- og personinntekt. Dette gjelder både for ordningen med reduksjon i foreldrebetalingen og for ordningen med gratis kjernetid. Som en husholdning regnes ektefeller, registrerte partnere og samboere. Bor et barn fast hos begge foreldrene, skal foreldrebetalingen beregnes ut fra inntekten i husholdningen der barnet er folkeregistrert. Moderasjon innvilges for ett år av gangen. Dersom man har lav inntekt over flere år, må man derfor søke flere ganger.

Den nasjonale ordningen legger ikke føringer for hvordan kommunene skal innrette arbeidet med ordningene, ut over at de må sikre at foreldre med lav inntekt får den reduksjonen de har rett til. Skattemeldingen(e) skal være hovedformen for dokumentasjon på inntekt. Søkere kan legge fram annen dokumentasjon for inntekt eller søke underveis i året dersom det skjer en vesentlig og varig endring i inntekten til husholdningen.

Omfang i bruk av moderasjonsordningene

I 2016 fikk 25 881 husholdninger innvilget redusert foreldrebetaling grunnet lav inntekt, og dette utgjorde redusert foreldrebetaling for til sammen 33 272 barn. Dette er en økning på hele 5 500 husholdninger og 8 000 barn sammenlignet

med 2015. I tillegg ble det i 2016 innvilget gratis kjernetid for 18 225 barn. Det er en økning på 8 000 barn (Utdanningsdirektoratet, 2017a). Dette innebærer at det for 12 prosent av barna i barnehage er innvilget redusert foreldrebetaling, og at 6 prosent har gratis kjernetid (Moafi, 2017, s. 77).

Tall fra 2016 viser at det er fem kommuner som rapporterer at de ikke følger det nasjonale minstekravet som er fastsatt i forskrift for foreldrebetaling. Disse har enten en lavere sats eller gratis barnehage til alle barn i kommunen. Ut over dette følger altså alle kommuner det nasjonale minstekravet, men en del kommuner har også andre ordninger i tillegg: 111 kommuner har innvilget friplasser grunnet lav inntekt, 148 kommuner har innvilget friplasser gjennom andre tjenester (som for eksempel barnevern), og 53 kommuner har andre ordninger for reduksjon i foreldrebetalingen i kommunen (Myklatun, 2017, s. 10–11). De sistnevnte ordningene faller utenfor de nasjonale moderasjonsordningene som er tema for denne rapporten, men er et viktig bakteppe for tilbudet som finnes for husholdninger med dårlig økonomi.

Barnehagebruk i Norge

Å finne virkemidler som gjør at flere får mulighet til å bruke barnehage, er krevende all den tid barnehagebruken i Norge er svært høy. 93 prosent av barna i barnehagealder (1–5 år) går i barnehage. Barnehagebruken er noe lavere for de yngste årsklassene, men når barna har blitt 3 år, går 98 prosent i barnehage, og 99 prosent av 5-åringene går i barnehage (Moafi, 2017, s. 19). Dette innebærer en vekst fra det allerede høye nivået som ble dokumentert i 2010, da 90 prosent av barna i barnehagealder gikk i barnehage (Moafi & Bjørkli 2010, s. 20).

Den høye barnehagebruken generelt tilslører imidlertid at det er betydelige skjevheter i hvem som bruker barnehage. Blant foreldre med høyere utdanning bruker 94 prosent barnehage, mens blant foreldre med kun grunnskole bruker 81 prosent barnehage; blant lavinntektsfamilier (OECD-def. 50 %)¹ bruker 79 prosent barnehage, mens 94 prosent av ikke-lavinntektsfamilier bruker barnehage; blant mødre født i Norge bruker 95 prosent barnehage, mens blant mødre født utenfor Vesten bruker 85 prosent barnehage (Moafi, 2017, s. 19).

Mye oppmerksomhet er rettet mot barnehagebruk hos minoritetsspråklige. Tall fra 2015 viser at 15 prosent av barna da var minoritetsspråklige.

1 Denne definisjonen brukes av OECD og inkluderer familier som har en inntekt under 50 prosent av medianinntekten. Lavinntektsgrensene er utarbeidet på bakgrunn av mediangjennomsnittet for en treårsperiode, der beløpene er hentet fra den årlige innteks- og formuesundersøkelsen.

Dekningsgraden blant minoritetsspråklige var lavere enn blant majoritetsspråklige. Av alle barn i alderen 1–5 år gikk 93 prosent i barnehage, mot 78 prosent av minoritetsspråklige barn. Andelen minoritetsspråklige barn som går i barnehage, øker med barnas alder. De siste ti årene har det vært en betydelig økning i andelen minoritetsspråklige barn som går i barnehage (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Det er imidlertid en sammenheng mellom disse forholdene; familier med dårlig råd er ofte også minoritetsspråklige. Virkemidler som treffer familier langs én av disse dimensjonene for mindre barnehagebruk, vil derfor gjerne også treffe de samme familiene langs andre dimensjoner for lavt barnehagebruk.

Moderasjonsordningenes ambisjon om å gjøre barnehagen mer tilgjengelig for flere familier handler med andre ord om å treffe en relativt liten gruppe familier. I barnetilsynsundersøkelsen fra SSB er imidlertid foreldre som ikke bruker barnehage, spurt om hvorfor de velger ikke å bruke barnehage. Her oppgir knappe 30 prosent «det er for dyrt» som en av grunnene. Andre forklaringer på at de ikke bruker barnehage, framstår som mer sentrale:

... fire av fem foreldre [oppgir at det er] «viktig at barnet er sammen med mor de første årene» som en viktig grunn til ikke å søke om barnehageplass for sine ett- til femåringer. Ni av ti av foreldrene til ett- og toåringer og over halvparten av foreldrene til barn i alderen 3–5 år oppgir denne begrunnelsen. «En av foreldrene er likevel hjemme» oppgis av 76 prosent av foreldrene til barn i alderen 1–2 år og 80 prosent av foreldrene til barn i alderen 3–5 år som en veldig eller ganske viktig grunn til at de ikke har søkt om barnehageplass for barnet. (Moafi, 2017, s. 17)

Tidligere studier har imidlertid pekt i forskjellige retninger. Studier av forsøk med gratis kjernetid i Oslo kan tyde på at økonomi har stor betydning for om utsatte familier velger å benytte seg av barnehagetilbudet. Særlig gjelder dette minoritetsspråklige familier (Nergård, 2002, 2006). Drange og Telle (2015) viser at forskjellen i barnehagedeltakelse mellom barn med og uten innvandrerbakgrunn ble halvert i bydelene med et slikt tilbud sammenlignet med kontrollgruppa. Gratis kjernetid hadde imidlertid ingen effekt på foreldrenes deltakelse i arbeidslivet eller utdanning.

Imidlertid synes det klart at årsaker til at minoritetsspråklige barn i lavere grad går i barnehage, også kan være geografisk avstand til hjemmet og manglende kjennskap til barnehagene, i tillegg til økonomi (se f.eks. Bogen og Reegård, 2009, og Bråten og Sandbæk, 2014). Dessuten tyder mye på at verdimessige vurderinger kan være styrende når familier velger bort barnehage. I en kvalitativ undersøkelse blant foreldre med barn i alderen 3–5 år synes verdivalg å spille en viktig rolle i vurderingen av å ikke ha barn i barnehagen (Seeberg, 2010).

Tidligere forsøk med redusert betaling og gratis kjernetid

De første forsøkene med gratis kjernetid kan spores tilbake til St.meld. nr. 17 (1996–1997), s. 69, hvor det ble beskrevet en «treårig forsøksordning med gratis pedagogisk korttidsstilbud i barnehage for alle femåringer i en bydel i Oslo indre øst». Begrunnelsen har gjenklang fram til våre dager med basis i den store nytten barnehagen har for språkutvikling, forankring i lokalsamfunn og sosial utvikling. Bydel Gamle Oslo ble valgt som forsøksbydel, ordningen omfattet alle 5-åringer i bydelen, og det ble arbeidet aktivt for å rekruttere familier til å velge barnehage. I forsøket ble det opprettet egne forsøksbarnehager med primært barn uten norsk som morsmål. I en evaluering av forsøket fant Sand og Skoug (2002) at barna hadde bedret norskkunnskapene sine gjennom barnehagen, men at de fortsatt lå et stykke bak barn med norsk som morsmål. Videre fant de at det var uheldig med egne barnehager uten barn med norsk som morsmål, og at mer blandede barnehager derfor ville være mer formålstjenlig.

Etter disse første forsøkene, samt noen kortere tiltak, var det først i 2006 at man fikk nye runder der statlige midler ble brukt til å prøve ut gratis kjernetid. Dette skjedde først i bydel Stovner i Oslo før Alna, Bjerke, Grorud og Søndre Nordstrand ble innlemmet som en del av Groruddalssatsingen og Oslo-Sør-satsingen (Bråten & Bogen, 2015, s. 17). I 2010 ble det innført lignende forsøk i deler av Drammen og Bergen. Disse forsøkene ligger til grunn for noe av forskningen vi har beskrevet over, blant annet om at gratis kjernetid fører til at flere minoritets-språklige bruker barnehage, og at barn i bydeler med gratis kjernetid gjør det bedre på skolen enn barn i bydeler uten gratis kjernetid (Drange, 2016; Drange & Telle, 2015).

Fra høsten 2014 har det i bydel Gamle Oslo, Drammen og Bergen vært gjort forsøk med behovsprøvd gratis kjernetid med aktivitetsplikt for foreldrene. Dette var første gang man forsøkte å behovsprøve gratis kjernetid, tidligere har det kun vært universelt innenfor et begrenset område. Behovsprøvingen har gjort at man har fått økonomisk rom til å utvide ordningen til flere aldersgrupper og et større geografisk område. Moderasjonsordningene i sentrum for denne rapporten er imidlertid nasjonale og omfatter, når det gjelder gratis kjernetid, barn fra tre år og fram til skolestart. I evalueringen av forsøket finner imidlertid Bråten og Bogen (2015) flere forhold som er interessante for oss. Det første er betydningen av kommunens oppsøkende rekruttering for at tiltaket skal gi økt barnehagebruk. Det at kommunene aktivt arbeider med å informere og oppfordre til barnehagebruk, ser ut til å være nødvendig for å få fullt utbytte av moderasjonsordningen. Den andre erfaringen er at det er nødvendig med nok barnehageplasser. Dersom kapasitetsproblemer gjør at familier rekrutteres til en

venteliste, undergraver det intensjonen om at flere skal rekrutteres til barnehagen. Til slutt ser vi at lokale forhold og forhistorie gir ulike utslag for hvordan den behovsprøvde ordningen med gratis kjernetid slår ut. Et eksempel på dette er grensen for hvor det gis gratis kjernetid, som har variert mellom byene. To av byene har funnet det nødvendig å justere grensen underveis i det første året. Dette er særlig interessant fordi, som vi skal se, stort sett alle kommunene har lagt seg på det nasjonale maksbeløpet for innslag av gratis kjernetid.

Denne rapporten

Moderasjonsordningene er nasjonale ordninger som skal gjelde for alle barnehager i Norge. Det er imidlertid den enkelte kommune som innfører og følger opp ordningen. Det er også i kommunen at møtet mellom foreldre og det offentlige finner sted. Denne rapporten nærmer seg derfor moderasjonsordningene i to perspektiver: Det ene perspektivet ser på kommunene, hvordan disse jobber med ordningene, og deres perspektiv på hvordan ordningene passer inn i arbeidet med barnehagetilbudet. Her har vi fått barnehagekontorene i tale og ser derfor ikke bare i kommunenes perspektiv, men perspektivet til dem som har barnehage som ansvarsområde.

Det andre perspektivet ser på familiene i målgruppa og deres vurderinger knyttet til bruk av barnehage generelt og moderasjonsordningene spesielt. Som del av dette perspektivet har vi også gått nærmere inn på andre deler av kommunen, slik som helsestasjoner og åpne barnehager, for å studere hvordan de i kommunene som jobber tettest med familiene i målgruppa, bruker og opplever moderasjonsordningene.

Denne rapporten består av fem kapitler. I det kommende kapitlet oppsummerer vi perspektivet fra kommunene om hvordan moderasjonsordningene fungerer, hvilke positive og negative sider kommunene ser ved ordningene, og vi får fram forskjeller i hvordan kommunene bruker og iverksetter ordningene. Et avgjørende aspekt ved moderasjonsordningene er informasjonsarbeidet overfor familiene i målgruppa. Vi vier derfor et kapittel til dette arbeidet. Det fjerde kapitlet handler om foreldrene og deres valg om å bruke eller ikke bruke barnehage og hvordan de begrunner valget. Til slutt samler vi hovedkonklusjonene i et avslutningskapittel hvor vi også drøfter mulige veier framover for at ordningene skal bli et bedre redskap for å nå målsettingene de er knyttet til.

Denne rapporten er den første av to rapporter fra prosjektet som evaluerer moderasjonsordningene i barnehager. Den andre rapporten skal bruke registerdata

for å studere om moderasjonsordningene får flere til å bruke barnehage og slik kan påvirke arbeidstilbudet til foreldrene, om familiene som betaler mindre for barnehage, bruker det økonomiske handlingsrommet til å investere i utdanning, og om foreldre tilpasser arbeidstilbudet sitt for å maksimere reduksjonen i foreldrebetaling.

Data og metode

Rapporten har nærmet seg problemstillingene langs to metodiske spor. For det første er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til alle landets kommuner samt bydeler i Oslo. Med ti av kommunene gjennomførte vi senere telefonintervjuer for å få en dypere forståelse av svarene i undersøkelsen.

Det andre sporet har vært kvalitative intervjuer med foreldre i målgruppa som har valgt ikke å bruke barnehage, med foreldre som benytter seg av ordningene, og med noen av dem i kommunen som jobber tettest på denne gruppa. Som del av denne studien har vi også gjennomført en begrenset elektronisk spørreundersøkelse til barnehageforeldre. Tabell 1.1 gir en oversikt over hvilke typer data som er brukt i rapporten.

Tabell 1.1 Data og metode som ligger til grunn for rapporten

Hovedtema	Metode	Data
Kommunens barnehageadministrasjon	elektronisk spørreskjema til alle landets kommuner	307 svar (70 %)
	oppfølgingsintervju med utvalgte kommuner	10 telefonintervju
Familier i målgruppa og deres møte med kommunale enheter	spørreskjema til foreldre med barn i barnehage, utfyllende intervju med foreldre som har barn i barnehage og benytter moderasjonsordningene	250 svar 5 foreldre
	kvalitative intervjuer med foreldre som har valgt ikke å bruke barnehage	9 foreldre
	kvalitative intervjuer med ansatte i kommunale enheter som er i kontakt med familier i målgruppa	21

Data fra kommunenes barnehageadministrasjon

Hoveddatakilden i denne delen av undersøkelsen har vært en nettundersøkelse som ved hjelp av QuestBack ble sendt ut til alle landets kommuner samt bydeler i Oslo. Denne undersøkelsen ble før publisering pilotert i fem kommuner og etter dette tilpasset for å sikre et relevant og forståelig design. Undersøkelsen ble publisert 2. oktober 2017, og det ble sendt tre purringer før undersøkelsen

stengte den 9. november samme år. Det kom totalt inn 307 svar, noe som gir en svarprosent på 70.

Undersøkelsen ble sendt til kommunenes postmottak med forespørsel om å videre- sende den til kommunenes administrativt ansvarlige for barnehagesektoren. Det ble i skjemaet spurt om stillingstittelen til den som besvarte undersøkelsen. I all hovedsak er skjemaene fylt ut av personer som er leder for kommunens barne- hageseksjon, barnehagefaglig rådgiver eller lignende. Noen få rådmenn og kom- munaldirektører har fylt ut skjemaet, og det er en del tilfeller der det kun er opp- gitt «rådgiver» eller «konsulent» uten at fagtilhørigheten er presisert. Hovedbildet er altså at det er de som jobber tett på implementeringen og forvaltningen av moderasjonsordningene som har besvart skjemaet. Dette er også bekreftet i tele- fonintervjuene, hvor intervjuobjektene bekrefter at det i deres kommuner er de som innehar denne type stillinger som har hovedansvaret for moderasjonsordningene. Noen av spørsmålene handler om samarbeid mellom kommunale instanser og arbeid som gjøres i Nav og på helsestasjoner. Vurderingene som er gjort av arbeidet her, er med andre ord ikke nødvendigvis basert på førstehånds erfaring.

Den andre datakilden er ti intervjuer med ansvarlige i utvalgte kommuner. Kommunene ble valgt ut for å sikre geografisk spredning og variasjon i størrelse. Dernest var det viktig å ha med kommuner som arbeidet systematisk med å øke andelen barn som bruker barnehage, og kommuner som ikke prioriterte dette på samme måte. Til slutt var det både kommuner som tidligere hadde moderasjons- ordninger, og kommuner som oppgir at de ikke hadde slike ordninger før disse ble lovpålagt nasjonalt.

Data fra offentlige institusjoner og foreldrene

Formålet med denne delen av prosjektet er todelt. Vi har undersøkt om og på hvilken måte aktuelle offentlige institusjoner formidler informasjon om modera- sjonsordningene. Videre har vi gjennom en survey og intervjuer med foreldre spurt om hvordan foreldrene har fått kjennskap til moderasjonsordningene, og familienes bruk og vurderinger av de ulike ordningene.

Den første informantgruppa har vært ledere ved ulike offentlige instanser som kommunale tjenester (helsestasjoner, kommunalt servicetorg, Nav, ansvarlige for introduksjonsordningen for flyktninger, barnehageetaten), åpne barnehager, språk- grupper og et nærmiljøtiltak rettet mot innvandrerkvinner. Vi har fått inn informa- sjon fra syv helsestasjoner, som ga tilbakemelding enten skriftlig eller gjennom telefonintervju. I alt har vi snakket med 21 representanter for offentlige institusjoner. Vi har spurt dem om deres praksis med å informere om moderasjonsordningene,

hjelp og barrierer ved søknadsprosessen, og om deres forståelse av foreldrenes motivasjon for å bruke barnehage og grunner til at foreldrene ikke gjør dette.

Den andre informantgruppa har vært foreldre. Utvalget av foreldre består av to grupper: de som bruker barnehage, og de som ikke bruker barnehage. For å få kunnskap om hvordan foreldrene har fått kjennskap til moderasjonsordningene, familienes bruk og vurderinger av de ulike ordningene har vi gjennomført en surveyundersøkelse i til sammen 15 barnehager fordelt på to kommuner: Oslo (der bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka inngår) og en forstadskommune (Ski kommune). Begge kommunene inngår i utvalget hvor vi har gjennomført intervjuer med barnehagekontorene, og er valgt ut fordi de representerer forskjellige typer kommuner med en sammensatt befolkning, også når det gjelder dem med lav inntekt. Undersøkelsen ble i én barnehage gjennomført i form av et spørreskjema som foreldrene fikk utdelt, og som de så returnerte til barnehagen. I de resterende barnehagene ble surveyen gjennomført i form av en nettundersøkelse som ble sendt ut gjennom bydelens/kommunens barnehagekontor. Utvalget av barnehager dekker både familier med en inntekt som gjør at de har rett til moderasjonsordningene, og familier som ikke har en slik rett. Til sammen kom det inn 250 svar på denne undersøkelsen. Vi har også intervjuet en student som har erfaring med at det kan oppstå problemer når man skal søke om moderasjonsordningene.

Den andre gruppa foreldre er de familiene som ikke bruker ordinær barnehage. Vi har rekruttert informantene gjennom åpne barnehager. Utvalget her består av ni familier, noen med barn under tre år og noen med barn over tre år. Vi kontaktet lederne for seks åpne barnehager, hvorav to hadde foreldre med barn over tre år innom. I disse ble prosjektet presentert samlet for foreldrene, og intervjuet med foreldrene foregikk i barnehagen. I ett tilfelle foregikk intervjuet på engelsk.

Vi har også intervjuet tre foreldre gjennom en organisasjon, Bydelsmødrene, hvor motivasjon for å bruke barnehage inngår som en av mange oppgaver i deres arbeid rettet mot marginaliserte kvinner i lokalsamfunnet.

Til sammen består det kvalitative datamaterialet av 34 intervjuer. Utvalget i de ulike delundersøkelsene dekker til sammen foreldre og representanter i instanser i flere kommuner og bydeler i Oslo med viktige variasjoner, som informasjons- og opptaksprosedyrer, bevisste strategier for å kartlegge familier som ikke bruker barnehage (se f.eks. Bråten mfl., 2014), og erfaring med overgang fra universell (innen bydel) til søknadsbasert tilgang til gratis kjernetid. Barnehager som inngår i utvalget, er også valgt ut fordi de ligger i bydeler/områder med en stor andel barnefamilier med lavlønnsprofil.

2 Den kommunale barnehagemyndighetens perspektiv

Det er i kommunene at moderasjonsordningene iverksettes. Kommunene har noe frihet til å velge hvordan de gjennomfører ordningene, for eksempel i utvikling av informasjon til innbyggerne. Når kommunene implementerer ordningene, skjer ikke dette i et vakuum. Noen kommuner hadde lignende moderasjonsordninger før de nasjonale ordningene kom på plass, mens det for andre kommer er helt nytt. Noen kommuner arbeider aktivt med å rekruttere til barnehager, mens andre kommuner vektlegger dette mindre og slår fast at det er et legitimt valg ikke å bruke barnehage.

For kommunen endrer moderasjonsordningene to relasjoner: for det første hvor mye staten styrer deres organisering av barnehagetilbudet, og for det andre forholdet mellom brukerne, som får nye rettigheter de kan søke om, og kommunen som forvalter disse. Det har alltid vært mulig for kommuner å tilby gratis kjernetid eller redusere egenbetalingen til vanskeligstilte familier, det nye er at en spesiell modell for dette er pålagt alle kommuner gjennom statlig regulering. Denne formen for statlig styring av hvordan kommunen løser sine tjenesteoppgaver, skal kun brukes når «tungtveiende nasjonale hensyn» tilsier det, noe som begrunnes med frihet til lokal deltakelse i politikktutforming og effektivitet gjennom at lokale krefter best kjenner behovene lokalt (NOU 2012: 1, s. 114). Dermed er det til enhver tid nødvendig å undersøke hvordan nye, nasjonale reguleringer påvirker den lokale barnehagepolitikken.

Mer spesifikt er det nødvendig å klargjøre hvordan ordningene fungerer i kommunene generelt, og også hvordan bruken av ordningene varierer mellom kommuner. Barnehagesektoren er en sektor med stort innslag av ikke-offentlige leverandører, og en eventuell variasjon i hvordan kommunene forholder seg til private og offentlige barnehager, for eksempel når det kommer til organiseringen av kompensasjon til barnehagene, er av interesse. Barnehageloven slår fast at kommunale og ikke-kommunale barnehager skal likebehandles når det gjelder offentlige tilskudd. Dermed må kommunene finne praktiske løsninger som sikrer at de private barnehagene blir kompensert for moderasjonen i foreldrebetalingen.

Dette gjør at det er variasjon mellom kommunene i hvordan de implementerer ordningene, hvordan ordningene virker, og hva de synes om ordningene. I dette kapittelet vil vi derfor se på mangfoldet av norske kommuner og identifisere områder med variasjon og områder der kommunene har sammenfallende tilnærminger. Kommunene har særlig ansvar for å følge opp sårbare grupper (sosialtjenesteloven §§ 1 og 3). Barnehagen er et viktig virkemiddel for å gi alle en god start på livet, særlig dem som kommer fra familier uten store ressurser. Vi retter derfor spesiell oppmerksomhet mot kommunenes arbeid med dem som velger ikke å bruke barnehage, som, slik vi omtalte i innledningen, ofte sammenfaller med dårlig økonomi, minoritetsbakgrunn og kort utdanning.

Moderasjonsordningene representerer også noe nytt ved at innbyggere som ønsker å benytte seg av ordningene, må søke kommunen om moderasjon (i tidligere forsøk har hovedregelen vært at forsøk har vært universelle innenfor begrensede geografiske områder ((Bråten et al., 2014, s. 51)), og at det er to parallelle ordninger som blir tilgjengelige til om lag samme tid.

Tidligere studier av forsøk med moderasjonsordninger og barnehagebruk har kun hatt anledning til å se på et lite utvalg kommuner og bydeler. I dette kapittelet forsøker vi å fange opp denne tematikken i bredden av norske kommuner ved hjelp av data fra nettundersøkelsen som ble sendt til alle kommunene. Der det er oppgitt, er funnene fra nettundersøkelsen supplert med data fra ti telefonintervjuer med kommuner som ble valgt ut med basis i svarene i nettundersøkelsen.

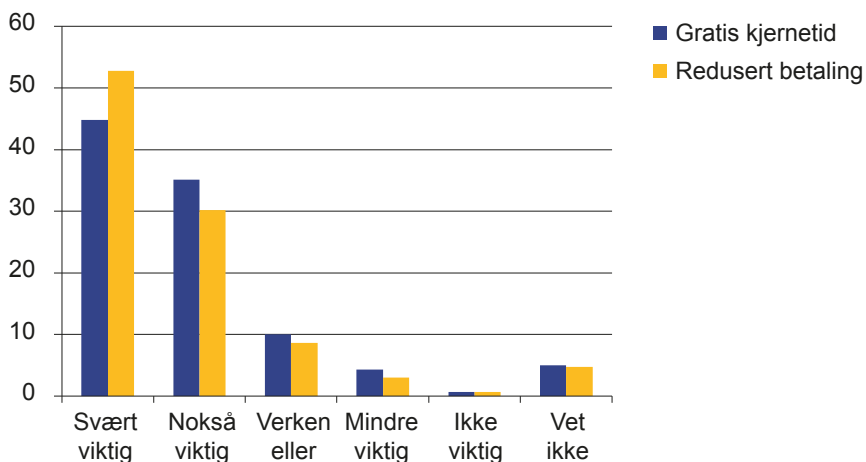
Kommunenes tilfredshet med ordningene

Kommunene har siden 2015 vært lovpålagt å tilby moderasjonsordningene til sine innbyggere. Det er da heller ingen av respondentene som svarer at de ikke har gjennomført ordningene. 88 prosent av kommunene oppgir at de nasjonale moderasjonsordningene er de eneste ordningene de har, mens 12 prosent har innført ordningene, men har i tillegg andre ordninger, som gjør at de samlet sett har mer omfattende moderasjonsordninger. Av disse oppgir over halvparten av dem som har svart på hvilke ordninger de har, at de har søskenmoderasjon som er mer omfattende enn den nasjonale lovgivningen krever. Det er altså ytterst få som har ordninger som går lenger enn de nasjonale når det gjelder innslagspunktet på 6 prosent av inntekten for å få moderasjon, eller tilsvarende innslagspunkt for gratis kjernetid. Videre har noen kommuner mer omfattende moderasjonsordninger knyttet til lav inntekt, og noen har ordninger knyttet til flyktningers situasjon, som for eksempel gratis barnehageplass hvis foreldrene deltar på

introduksjonsprogrammet. Disse resultatene stemmer godt overens med hva SSB finner basert på kommunenes egen rapportering gjennom BASIL (Myklatun, 2017), slik dette ble referert i innledningen. Avvikene som er der, skyldes sannsynligvis først og fremst forskjellige spørsmålsformuleringer samt at alle kommuner er pålagt å svare gjennom BASIL.

Det dominerende bildet fra kommunenes besvarelser er at de er fornøyde med moderasjonsordningene, og at de er viktige verktøy for å tilrettelegge for økt barnehagebruk. I tabell 2.1 ser vi at moderasjonsordningene har blitt et svært sentralt virkemiddel for kommunene for å tilgjengeliggjøre barnehagetilbudet. Hvis vi legger sammen kommunene som har svart at moderasjonsordningene er svært eller nokså viktige, svarer 90 prosent at gratis kjernetid er viktig, og 83 prosent at redusert betaling er viktig. Det ser med andre ord ut til at moderasjonsordningene hurtig har fått en sentral rolle i kommunenes arbeid med barnehagebruk.

Figur 2.1 Hvor viktige er de følgende moderasjonsordningene i kommunenes arbeid med å gjøre barnehagetilbudet tilgjengelig for alle, inkludert lavinntektsfamilier? Svarfordeling (prosent)

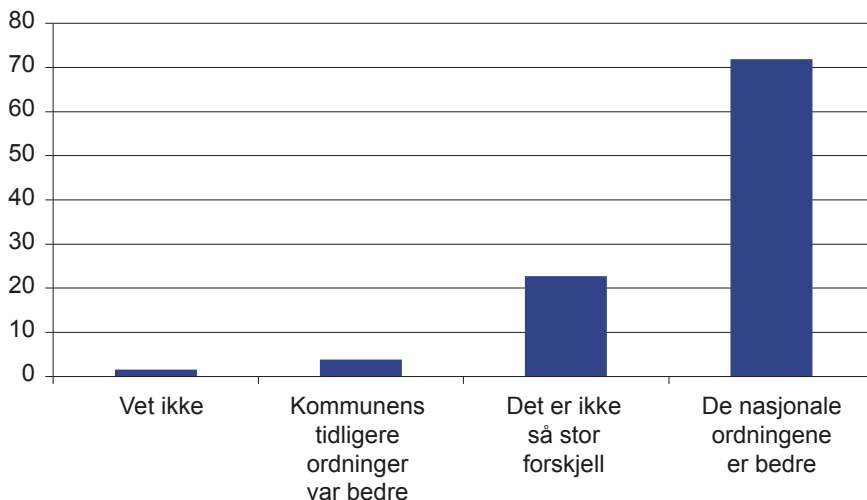


Interessant nok oppgir nesten halvparten av kommunene, 47 prosent, at de ikke hadde moderasjonsordninger som ble erstattet av de nasjonale ordningene. 42 prosent av kommunene svarer at de hadde egne, lokale moderasjonsordninger, mens 11 prosent ikke vet. Det var imidlertid lovpålagt at kommunene også før 2015 skulle ha ordninger med reduksjon eller fritak for betaling for barnefamilie med lavest betalingsevne. Det er derfor en urimelig tolkning at disse

kommunene ikke hadde noen slike ordninger. Som vi tidligere var inne på, finnes det i kommunene også en rekke andre ordninger der det for eksempel gis friplasser til familier med lav inntekt. I 2016 var det for eksempel 148 kommuner som ga friplasser gjennom andre etater enn barnehageadministrasjonen, for eksempel barnevernet (Myklatun, 2017, s. 10). Siden spørreundersøkelsen som ligger til grunn for analysene, gikk til barnehageadministrasjonen, er det grunn til å tro at besvarelsene gjenspeiler om det fantes generelle ordninger i kommunen, forvaltet av barnehageadministrasjonen. Dette kommer også fram i telefonintervjuene, hvor kommuner som har svart at de hadde ordninger, beskriver ordninger forvaltet av barnehageadministrasjonen, mens i kommuner som har oppgitt ikke å ha hatt ordninger, var ikke barnehageadministrasjonen involvert når det ble gitt friplasser. I én kommune ble det trukket fram som negativt at de nye moderasjonsordningene hadde ført til at Nav ikke lenger gjorde vedtak om friplasser til lavinntektsfamilier.

Også kommunene som tidligere hadde egne ordninger, er positive til de nasjonale moderasjonsordningene, som vist i figur 2.2. Da vi spurte kun de kommunene som tidligere hadde moderasjonsordninger, om å sammenligne sine tidligere ordninger med de nye nasjonale ordningene, var de overveldende positive til de nasjonale ordningene når det gjelder å tilrettelegge for barnehagebruk.

Figur 2.2 Hva synes du om kommunenes tidligere ordninger sammenlignet med de nasjonale ordningene når det kommer til å tilrettelegge for at familier velger å bruke barnehage? Svarfordeling (prosent)



Vurderingene til representantene for barnehageadministrasjonene i kommunene er altså at de nye moderasjonsordningene er et bedre verktøy i arbeidet med å tilrettelegge barnehage tilbudet til lavinntektsfamilier. Dette er tilsynelatende et paradoksalt resultat. Kommunenes tidligere ordninger var utviklet av kommunene selv, og dersom de ikke var tilfreds med virkemåten, hadde de alle muligheter til å forbedre ordningene. Likevel finner vi altså større tilfredshet med en løsning kommunene ikke selv har valgt og utviklet, men som er blitt pålagt dem fra statlig hold. Det er nærliggende å peke på to forhold som en forklaring på dette. For det første er denne ordningen pålagt fra statlig hold, men også finansiert av staten. Det er dermed en ordning som ikke må prioriteres i konkurranse med mange gode formål i kommunen. Dermed kan ressursbruken i de fleste tilfeller være større i den statlige ordningen, noe som gjør ordningene til mer virkningsfulle tiltak overfor familier i målgruppa. Dernest er besvarelsene i denne undersøkelsen gitt av administrativt ansatte med ansvar for barnehage tilbudet – folk som er opptatt av å gi tilbud til så mange som mulig. Et eventuelt innskrenket kommunalt handlingsrom kan derfor være mindre problematisk for den som opplever å få bedret rammebetingelsene for egen virksomhet (barnehage).

Spesifikke spørsmål knyttet til bruk av redusert egenbetaling og gratis kjernetid viser at representanten for kommunens barnehageadministrasjon mener at det ikke er stor forskjell på disse når det gjelder å tilrettelegge for barnehagebruk. Én viktig forskjell er imidlertid at gratis kjernetid ikke er et tilgjengelig tilbud for 1- og 2-åringer, og dette blir uoppfordret påpekt som en svakhet i to av telefonintervjuene.

Telefonintervjuene gir også inntrykk av at nytten av ordningene avhenger av hvor aktivt kommunen jobber overfor familier som ikke bruker barnehager. I kommunene hvor dette arbeidet er minst utviklet, fanges de fleste familiene som benytter seg av ordningene opp når de søker om barnehageplass, eller gjennom kontakten med barnehagen der barna går. Dermed ville mange av disse familiene uansett ha brukt barnehage, selv med full pris. Moderasjonsordningene er i disse tilfellene et bidrag til å bedre familienes økonomi, men er ikke utslagsgivende for bruken av barnehage.

Kommuner som er mer aktive i rekrutteringen til barnehage, bruker disse ordningene aktivt i informasjonsarbeidet og finner at det senker terskelen for barnehagebruk hos familier. Informantene i disse kommunene oppgir derfor at den reduserte prisen gir nye argumenter som kan gjøre barnehagebruk mer attraktivt for familier i målgruppa.

Søknadsplikten

Tidligere forsøk med gratis kjernetid har primært vært universelle innenfor avgrensede geografiske områder. Denne ordningen er nasjonal, men behovsprøvd. Som vi har sett, har ordningen med redusert betaling også erstattet mange lignende ordninger i kommuner som hadde det. Det er et generelt fenomen at søknadsplikt høyner terskelen for å motta tjenester og ytelser, siden søkerkompetanse er nødvendig for å kunne tilegne seg et gode (Galaasen, 2012). Hvor stort hinder søknadsplikten er for at familier skal kunne benytte seg av ordningen, er imidlertid avhengig av forhold som krav til dokumentasjon, tilgang til informasjon og hjelp og støtte til å fylle ut søknadsskjema.

Hvor mye slik støtte som er tilgjengelig i kommunene, skal vi komme tilbake til senere i rapporten, men som det framkommer av tabell 2.1, svarer 46 prosent av kommunene at søknadsplikten høyner terskelen noe, mens 5 prosent mener det høyner terskelen betydelig for bruk av ordningene. Like interessant er det at 20 prosent ikke vet, noe som kan indikere at det fra kommunenes side er stor usikkerhet knyttet til hvor viktig søknadsplikten *egentlig* er for innbyggere i målgruppa.

Tabell 2.1 Ordningene er søknadspliktige. Opplever kommunen at dette påvirker hvor mange som benytter ordningene? Svarfordeling (prosent)

	Prosent
Høyner terskelen betydelig	5
Høyner terskelen noe	46
Høyner ikke terskelen	29
Vet ikke	20
N	301

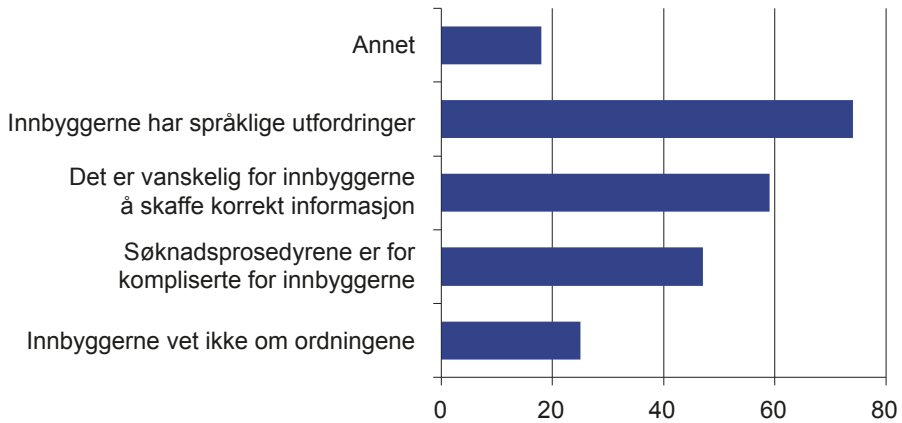
Det er med andre ord kun 30 prosent som mener at søknadsplikten ikke høyner terskelen for bruk av ordningene. Man kan se for seg at hvor stort hinder søknadsplikten utgjør, er avhengig av hvordan kommunene jobber med å informere om barnehagebruk generelt og moderasjonsordningene spesielt. Det er imidlertid ingen sammenheng mellom svarene kommunene gir på spørsmålet om søknadsplikten påvirker hvor mange som benytter ordningene, og hvor god oversikt over ikke-bruk kommunene oppgir å ha. Vi ser imidlertid en svak tendens til at kommuner som bruker andre informasjonskanaler enn nettsider og barnehagene, er mer bekymret for at søknadsplikten påvirker hvor mange som bruker ordningene.

De som mener at søknadsplikten høyner terskelen betydelig eller noe, ser på språklige utfordringer som det fremste hinderet, slik det kommer fram av figur 2.3. Som vi var inne på i innledningen, er familier der mor er født utenfor Vesten, overrepresentert blant familier som ikke bruker barnehage. Dette funnet kan dermed indikere at utfordringer med språk hindrer kommunene fra å nå viktige deler av målgruppa med tilstrekkelig informasjon. Disse familiene har gjerne lavere søknadskompetanse til å fylle ut skjemaer og kan ha problemer med å orientere seg om ordningene som finnes. Generelt er det grunn til å tro at en søknadsplikt for å få et gode vil være en større terskel jo mindre språklige ressurser familien har, og nylig ankomne familier vil ofte mangle språkkompetanse, men også kjennskap til samfunnet og hvordan de forholder seg til velferdsstatsinstitusjoner.

I telefonintervjuene kommer det fram at i ni av de ti kommunene mangler søknadene ofte vedlegg. Dette kan være fordi søkeren ikke har forstått behovet for eller har klart å framskaffe riktig dokumentasjon, som i de fleste tilfeller er siste års skattemelding. I andre tilfeller er søkeren nyankommen til landet, og det er uklart hva som kan være riktig dokumentasjon når man ikke har skattemelding. Et illustrerende eksempel fra telefonintervjuene er at fire av intervjuobjektene (av ti totalt) uoppfordret beskriver hvordan servicetorg eller barnehagekontor jevnlig må hjelpe foreldre med å fylle ut nettsøknad om barnehageplass. Det er grunn til å tro at familier som har utfordringer med denne søknaden, også vil ha vansker med å orientere seg om moderasjonsordningen og å søke på korrekt vis. I én kommune viser de til hvordan dette har fått som konsekvens at familier opparbeider seg gjeld til kommunen. Når en familie ikke søker om moderasjon, blir den fakturert for maksbeløpet for foreldrebetaling. Når dette over tid ikke kan betales, akkumulerer familien gjeld. Denne gjelden kunne vært unngått hvis familien hadde søkt om moderasjon og på den måten fått en nær sagt gratis barnehageplass.

Syv av de ti kommunene vi intervjuet over telefon, oppgir at det er flyktningkontoret som har oversikt over familier som ikke benytter seg av barnehage tilbudet, noe som er en indikasjon på at dette mange steder er en tematikk som er nært knyttet til innvandring. Familiene som får oppfølging av flyktningkontoret, får ofte råd og veiledning om ordningene, slik at søknadsplikten ikke blir noe stort hinder for disse familiene. Dette viser også hvordan forskjellige deler av det kommunale tjenesteapparatet kan spille en rolle i å veilede familier om moderasjonsordningene når de kommer i kontakt med de aktuelle familiene.

**Figur 2.3 Hvorfor er det et problem at ordningen er søknadspliktig?
Prosent (flere svar mulig)**



Hva skal til for at foreldre velger barnehage? Barnehageadministrasjonens perspektiv

I det elektroniske spørreskjemaet vi sendte til barnehageadministrasjonen i alle landets kommuner, spurte vi om hva det er som får familier til å velge barnehage etter å ha vært i kontakt med kommunen. Svarene grupperer seg i tre hovedkategorier.

Den første og største kategorien svar omhandler generelt informasjonsarbeid om fordeler ved barnehagebruk og praktisk hjelp til å søke barnehageplass. Denne mellomstore kommunen beskriver på en måte som har gjenklang i vårt materiale, hva kommunen opplever at hjelper familier over «kneika» til å velge barnehage: «Fortelle viktigheten av at barna går i barnehagen – lek og læring, sosialt, venner osv. [...] Hjelp med utfylling av skjemaer.» Det er altså de positive sidene ved barnehagebruk for barnet som er i sentrum for veiledningen, men samtidig trenger foreldrene hjelp til å søke. Manglende kjennskap til barnehagens positive effekter samt utfordringer med å søke er betegnende for familier som har begrenset med ressurser til å orientere seg om grunnleggende offentlige tjenester. Svarene fra kommunene gir dermed også noen antydninger om vanlige kjennetegn ved familiene som benytter seg av ordningene, nemlig at det er familier med betydelig behov for støtte og oppfølging.

Den andre kategorien svar handler om kostnader ved barnehagebruk. Her er informasjon om moderasjonsordninger et sentralt virkemiddel for at utgiften til

barnehagebruk skal oppleves mer overkommelig for mange. Denne typen informasjon er ikke atskilt fra informasjonen om barnehagens positive påvirkning på barna, men er altså framhevet noe sjeldnere av kommunene. Ifølge barnetilsynsundersøkelsen til SSB oppgir kun tre av ti foreldre som ikke bruker barnehageplass, «det er for dyrt» som begrunnelse for dette (Moafi, 2017), men svarene fra spørreundersøkelsen til alle landets kommuner tyder på at kommunene ser ut til å vurdere dette som en viktigere faktor. Flere kommuner refererer spesifikt til moderasjonsordningene når de beskriver hvordan økonomi er en viktig del av foreldrenes overveielser. Uttalelsen fra denne kommunen er talende: «De fleste som tar kontakt ønsker å benytte barnehage tilbud. For noen er det avgjørende at det er moderasjonsordninger. Vi opplever at flere velger barnehageplass når de har muligheter for redusert foreldrebetaling.»

Dette er særlig interessant sett i lys av at en forskjell fra SSBs barnetilsynsundersøkelse i 2010 og 2017 var at det i 2010 kun var én av ti foreldre som oppga «det er for dyrt» som begrunnelse for ikke å bruke barnehage. I 2017 var denne andelens altså økt til tre av ti, og det skjer på tross av at man i mellomtiden har innført moderasjonsordninger (Moafi, 2017; Moafi & Bjørkli, 2010). Det er tilsynelatende en paradoksal situasjon at den reelle barnehageutgiften for lavinntektsfamilier har gått mye ned, samtidig som en større andel av familiene som ikke bruker barnehage trekker fram økonomi som begrunnelse for dette. Vi har ikke grunnlag for med sikkerhet å fastslå hvorfor det er slik, men vi vet at det er en høyere andel som bruker barnehage i 2016 enn i 2010. Noe av forklaringen kan derfor være at for den resterende gruppa som ikke bruker barnehage, er kostnader viktig. I tilknytning til dette momentet er det også en del kommuner som framhever at kontantstøtten trekker i motsatt retning. Kontantstøtten gjør det økonomisk gunstigere å ikke bruke barnehage, og følgelig er det mange som venter med barnehagestart til kontantstøtteperioden er over. I 2012 ble kontantstøtteordningen endret ved at den opphørte for barn over to år, mens beløpet ble økt for barn mellom ett og to år. Dette gjorde at kontantstøtten fra da av ikke lenger gjorde barnehage mindre attraktivt for 2-åringer, mens det for 1-åringer ble et, økonomisk sett, enda bedre alternativ til barnehage.

Den tredje kategorien svar handler om praktisk tilgjengelighet: Familier velger barnehage når det finnes ledige plasser i barnehagen og plassene finnes i nærheten av der familiene bor. Det er krevende å rekruttere til barnehageplasser som på tidspunktet ikke er ledige. Å oppfordre til barnehagebruk er lettere enn å oppfordre til å sette seg på venteliste til barnehage. Videre er det et spørsmål om hvor mye besvær som er knyttet til å bruke barnehagen. Denne kommunen beskriver besvær knyttet til transport til barnehagen: «Vi ser at familier som må nytte kollektivtransport til barnehage ofte velger å ikke nytte barnehagen – eller

nytter den lite om de har barnehageplass. Tilgjengelighet, nærhet til hjem/bosted er avgjørende.» I tillegg til dette kommer praktiske forhold som vær og føreforhold i Norge, som for nylig innflyttede kan heve terskelen til å forplikte seg til å ta seg til barnehage med fullt vinterutstyr hver morgen. Barnehagen er for de fleste familier en måte å få hverdagen til å «henge i hop» på; for noen av familiene i målgruppa kan barnehagen derimot gjøre det vanskeligere å få hverdagen til å henge i hop.

Når kommunene skal beskrive forhold som gjør at familier velger ikke å benytte seg av barnehagetilbudet, er det to forhold som peker seg ut. Det ene er at mange kommuner opplever kontantstøtten som et hinder for barnehagebruk. Dette antyder at kontantstøtten er en ordning som peker i motsatt retning av moderasjonsordningene ved at de gjør alternativet til barnehage mer attraktivt. Det er imidlertid verdt å merke seg at i SSBs barnetilsynsundersøkelse er det kun tre av ti kontantstøttemottakere som sier de vil velge barnehage dersom kontantstøtten avvikles (Moafi, 2017, s. 36). Ut over dette er det flere som påpeker at for noen familier kan barnehage utgjøre en stor utgift til tross for moderasjonsordningene, særlig hvis det er flere barn. Når slike økonomiske betraktninger kommer i kombinasjon med at én av foreldrene ikke jobber, blir det et naturlig valg at barna blir hjemme med forelderen som ikke er i jobb.

Det andre forholdet som peker seg ut, er at foreldrene «ønsker å ha barnet hjemme lenger». At dette er et viktig moment for mange familier, er noe som går igjen gjennom hele vårt materiale. I den forbindelse er det nødvendig å minne om at 99 prosent av 5-åringene går i barnehage. Det er altså primært i den yngste aldersgruppa at ikke-bruk av barnehage er et tema. Det er grunn til å tro at ønsket om å ha barnet hjemme er størst i denne alderen, og det er også barn mellom ett og to år som nyter godt av kontantstøtten.

Vi ser at det kommunene i materialet vårt svarer om familienes valg om å ikke bruke barnehage, stemmer godt overens med hva tidligere studier har vist, nemlig at foreldre i sin alminnelighet slutter opp om barnehagen som et gode for barnas utvikling, men at noen familier opplever det tryggest å ha de minste barna hjemme hos en av foreldrene (Bråten et al., 2014). Økonomiske overveielser er en sentral forklaring på barnehagebruk, og moderasjonsordningene er et målrettet tiltak for å redusere denne barrieren mot barnehagebruk, men økonomi spiller ofte en rolle sammen med andre praktiske eller overbevisningsbaserte forhold (Seeberg, 2010). Spørsmål knyttet til kulturelle og ideologiske forestillinger om hva som er best for barn og familier, er også en viktig faktor når familier overveier barnehagebruk, og stilt overfor denne type problemstillinger er moderasjonsordningene mindre relevante.

Kommunens administrering av ordningen

Som vi har sett, er representantene fra barnehageadministrasjonen i kommunene i all hovedsak positive til moderasjonsordningen som verktøy for å tilgjengeliggjøre barnehagetilbudet for lavinntektsfamilier. Representantene fra kommunene som tidligere hadde andre moderasjonsordninger som er blitt erstattet av de nasjonale ordningene, er som sagt ganske samstemte i at de nasjonale ordningene er et bedre verktøy i arbeidet med målgruppa. De samme påpeker imidlertid at det var enklere å administrere de tidligere ordningene. Dette er konsistent, da de tidligere ordningene etter alle indikatorer var mindre omfattende ordninger med mindre ressursbruk, noe som gjorde dem lettere å administrere.

Imidlertid var det per utgangen av 2016 fattet vedtak om at det for 33 272 barn skulle være lavere oppholdsbetaling, og at 18 225 barn skulle ha gratis kjernetid (Utdanningsdirektoratet, 2017a). Alle disse reduksjonene i foreldrebetaling er utfallet av enkeltvedtak. Særlig når det i telefonintervjuene framkommer at det ofte trengs oppfølging av søkerne for å sikre at riktig dokumentasjon er på plass, framstår det som klart at det brukes betydelig med administrative ressurser på å forvalte ordningene. Fra telefonintervjuene er det kommet fram eksempler på kommuner som har måttet bruke stillingshjemler på administrasjon i stedet for pedagogisk arbeid som konsekvens av ordningen.

De nasjonale moderasjonsordningene tvinger også kommunene til å finne praktiske administrative løsninger når de innfører moderasjonsordningene. Barnehagens inntekter består av foreldrebetaling og offentlige overføringer. Når foreldrene betaler mindre, må dette håndteres. Dette kan gjøres gjennom at barnehagene driftes med færre midler, eller ved at kommunene kompenserer for inntektsbortfallet. I nettundersøkelsen er det to spørsmål om dette, og det later til at samtlige kommuner kompenserer de private barnehagene krone for krone, slik loven sier. I telefonintervjuene beskrives dette som overføringer som regnes ut og gjennomføres to til fire ganger i året. En drøy fjerdedel av kommunene gjør imidlertid ikke dette for de kommunale barnehagene. De har enten en rammebevilgning som ikke påvirkes av nivået på foreldrebetalingen, eller de må dekke inn manglende inntekter gjennom driften.

I de oppfølgende telefonintervjuene har vi spurt nærmere om hvordan barnehagene kompenseres for inntektsbortfallet. Ikke i noen av kommunene opplevde representanten for barnehageadministrasjonen at det var særlige utfordringer knyttet til denne prosessen. I den sammenheng er det verdt å merke seg at vi ikke har informasjon om hvordan barnehagene opplever denne prosessen, men fra perspektivet til myndighetene er ikke dette krevende å håndtere. Både i nett-

undersøkelsen og i telefonintervjuene spurte vi om kompensasjonen kommunene får av staten for å finansiere ordningene. I telefonintervjuene var det imidlertid en entydig tilbakemelding at dette ikke var noe man hadde sikker kunnskap om, at det er andre deler av kommunen der man jobber med dette. Vi har derfor vurdert at besvarelsene knyttet til dette ikke er tilstrekkelig valide til at vi presenterer dem i denne rapporten.

Moderasjonsordningene for barnehagen er betydningsfulle når de gjør det mulig for familier å bruke barnehage. Nær sagt alle barnefamilier har imidlertid kontakt med andre kommunale enheter, som for eksempel helsestasjonen, og mange velger å bruke åpen barnehage. Dessuten har en del av familiene i målgruppen også utfordringer som tilsier at de har kontakt med kommunene også gjennom for eksempel barnevern eller Nav. Det er dermed av betydning i hvilken grad moderasjonsordningene passer sammen med kommunenes øvrige arbeid rettet mot familier i målgruppen. Til dette svarer 68 prosent at ordningene passer godt eller svært godt med kommunens øvrige arbeid. Resten har enten ingen mening eller svarer verken eller. Det er med andre ord praktisk talt ingen som synes at ordningene passer dårlig med kommunens øvrige tiltaksapparat.

I de utfyllende telefonintervjuene kommer det fram at moderasjonsordningene fra perspektivet til barnehageadministrasjonene er gunstige i to sammenhenger. For det første ønsker kommunen at familiene i målgruppen skal bruke barnehage på grunn av de positive sidene det er forventet å ha for barn og familie. Derrest er dårlig økonomi en utfordring for familiene, og moderasjonsordningene er således målrettet økonomisk støtte.

I flere av kommunene stilles det krav om barnehagebruk i forbindelse med ytelser fra Nav, og familier som bruker barnehage, må alltid søke om moderasjon for å få behovsprøvde ytelser fra Nav. Dette bidrar til å bedre samarbeidet mellom barnehagekontoret og Nav. I telefonintervjuene uttrykker representantene for kommunene også tilfredshet med at moderasjonsordningene treffer familier man gjerne vil hjelpe økonomisk, og at reduksjon i barnehagebetaling er et målrettet tiltak i så måte.

Avslutning

Samlet sett er det et ganske entydig bilde som kommer fra dem som jobber med barnehage i kommunene: at de er tilfredse med moderasjonsordningene. De er fornøyde med at ordningene fungerer som et nyttig virkemiddel for å tilrettelegge for økt barnehagebruk. Flere trekker særlig fram at dette er nyttig overfor

minoritetsspråklige familier, da de ser det som særlig viktig at barn fra disse familiene går i barnehage og drar nytte av språkutviklingen som finner sted der.

I om lag halvparten av kommunene fantes det ikke moderasjonsordninger før de nasjonale ordningene kom på plass. I disse kommunene representerer dette altså en helt ny ordning for familiene i målgruppa. I kommunene som tidligere hadde egne moderasjonsordninger, mener praktisk talt alle at de nasjonale ordningene er bedre (72 prosent) eller like gode (23 prosent) med tanke på å bidra til økt barnehagebruk. Denne tilfredsheten gjelder både for gratis kjernetid og redusert egenbetaling og for måten de to ordningene virker sammen på. På åpent spørsmål om mulige bedringer av ordningene er det tre kommuner som kommenterer at det er uheldig at gratis kjernetid kun gjelder fra tre års alder, siden barnehagebruken er lavere i de yngre aldersgruppene.

Det later til at det varierer hvordan kommunene bruker moderasjonsordningene i arbeidet sitt. Noen kommuner har en bevisst og offensiv strategi for at flest mulig familier skal velge barnehage. Disse kommunene kartlegger hvilke familier som ikke bruker barnehage, og oppfordrer til barnehagebruk. Dette gjøres primært gjennom å informere om fordelene ved barnehagebruk og i forsøk på å ufarliggjøre barnehageinstitusjonen som et tilbud til barna. For disse familiene er moderasjonsordningene et svært nyttig verktøy siden det bidrar til å bygge ned de økonomiske hindrene for familiene i målgruppa. I andre kommuner har man en mindre offensiv holdning til barnehagebruk og ønsker heller å anerkjenne at bruk av barnehage er opp til familiene og således noe kommunene må respektere. Også i disse kommunene er moderasjonsordningene innført, og man ser positive effekter for familiene, men ordningene kan i mindre grad beskrives som et verktøy for kommunene. Moderasjonsordningene er altså i alle tilfeller en rettighet for innbyggerne, men ikke alle kommunene velger også å bruke dem som et verktøy i sitt arbeid.

Svarene fra kommunene tyder på at moderasjonsordningene treffer godt som en økonomisk støtte til familier i målgruppa. Dette trekkes i flere av telefonintervjuene fram som et vel så viktig aspekt som økt barnehagebruk. Det ligger i ordningenes natur at familiene har dårlig økonomi og har barn. Disse familiene er ofte i kontakt med forskjellige deler av kommunene, og opplevelsen er at ordningene passer godt inn i dette arbeidet.

Når det gjelder negative aspekter, er bildet entydig i at det er en del byråkrati og administrasjon knyttet til ordningene. Det er en stor jobb å behandle alle søknadene. For mellomstore og store kommuner dreier seg om hundrevis eller tusenvis av søknader. Som eksempel var det i en stor kommune planlagt å

omgjøre en administrativ stilling til en pedagogisk stilling. Da moderasjonsordningen ble introdusert, så man imidlertid at dette krevde administrative ressurser, slik at dette ikke ble mulig. Slik er en negativ bieffekt av ordningen at kommunen må bruke ressurser på søknadsbehandling framfor pedagogisk arbeid.

I samtlige kommuner er det stor usikkerhet om hvor stor andel av målgruppa de når med informasjon. Dette gjelder for det første de familiene som ikke bruker barnehage, og man vet derfor ikke om moderasjonsordningene kunne vært avgjørende for barnehagebruk. Dernest er det de som allerede bruker barnehage, og som man ikke vet om har rett på moderasjon fordi de ikke har søkt. Det er ikke mulig for kommunene å vite hvor mange familier som kunne hatt rett til moderasjon, så lenge de ikke søker. Dette kommer av at familier ikke har forstått at ordningen er tilgjengelig for dem, eller at de ikke klarer å søke. De ansatte i barnehageadministrasjonene etterlyser derfor ordninger der moderasjon kan innvilges automatisk, men det er uklart hvilke praktiske og legale utfordringer det vil være knyttet til at barnehageforvaltningen får tilgang til ligningsopplysningene som ligger til grunn for å innvilge moderasjon.

3 Informasjon om moderasjonsordninger

En forutsetning for at moderasjonsordningene skal føre til økt bruk av barnehage, er at informasjon om ordningene når familiene i målgruppa. I dette kapittelet skal vi nærme oss dette spørsmålet fra to kanter. Vi skal se på hvordan de ansatte i barnehageadministrasjonen i kommunene beskriver informasjonsarbeidet sitt, og hvordan de ansvarlige for moderasjonsordningene oppfatter at de når ut med informasjon. Denne delen av analysen er basert på det elektroniske spørreskjemaet som ble distribuert til alle landets kommuner.

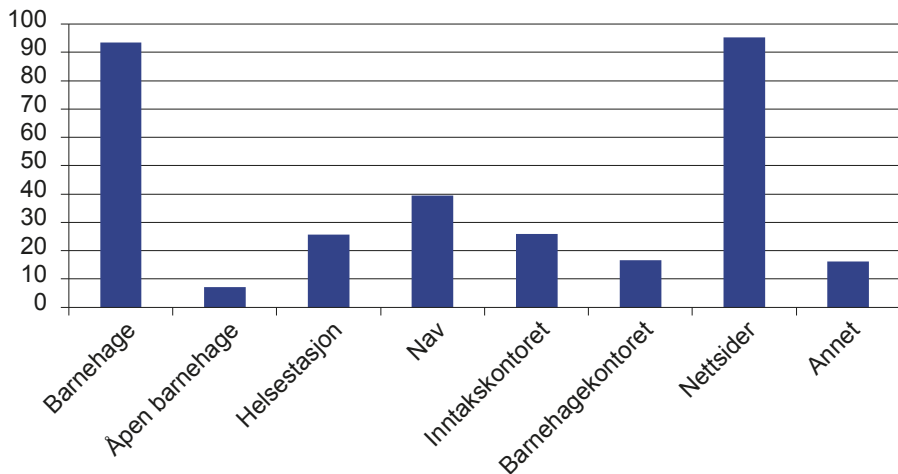
Derneft skal vi drøfte hvordan dette ser ut fra familienes perspektiv og fra ståstedet til ulike instanser i kommunen som jobber tettest på familiene. Vi vil også se på noen prosjekter disse instansene har iverksatt, hvor informasjon om barnehage og moderasjonsordningene inngår. Denne delen av kapittelet er basert på kvalitative intervjuer med familier i målgruppa, ansatte i forskjellige kommunale etater og en elektronisk spørreundersøkelse distribuert til foreldre med barn i barnehage i casekommunene.

Motivasjonen bak ordningene er at de skal senke terskelen som økonomisk utsatte familier har for å velge barnehage. Ordningen vil dermed være et viktig virkemiddel for å nå sektormålet om «et tilgjengelig barnehagetilbud for alle barn» (Prop. 1 S. 2016–2017:111).

Kommunenes beskrivelse av eget arbeid

Alle kommunene som svarte på den landsdekkende, elektroniske spørreundersøkelsen, sier at de arbeider aktivt med å informere innbyggerne om moderasjonsordningene. Figur 3.1 viser hvilke som er de vanligste virkemidlene kommunene bruker for å nå ut til aktuelle innbyggere.

Figur 3.1 Hvordan informerer kommunene innbyggerne om moderasjonsordningene? Prosent (flere svar mulig)



Som det tydelig går fram av figuren, tar kommunene i bruk flere forskjellige tiltak for sikre at informasjon kommer ut til innbyggerne. Praktisk talt alle kommuner har denne informasjonen liggende på sine nettsider, samtidig som det informeres gjennom barnehagene. I én kommune forteller barnehagekontoret at når det er få søknader om moderasjon i forbindelse med barnehagestarten i august, sender de ut beskjed til barnehagene om å informere om moderasjonsordningene, noe som kan føre til at de da kan oppleve en dobling i antall søkere. Dette er da familier som uansett ville brukt barnehage, men som får bedret sin privatøkonomi på grunn av ordningene. Utfordringen for barnehagene er at de ikke nødvendigvis kjenner privatøkonomien til familiene, noe som kan gjøre målrettede informasjonsframstøt vanskelig. Dette eksemplifiserer den iboende spenningen i dette arbeidet mellom å gi generell informasjon til alle familier med barn i barnehagealder i håp om at familiene ordningene er ment å treffe, fanger opp informasjonen, og å målrette informasjonen inn mot det mindretallet av familier som er omfattet av ordningene. Utfordringen med sistnevnte strategi er at man i mange tilfeller ikke vet hvem disse familiene er, noe som gjør strategien sårbar for at målrettingen av informasjon ikke blir presis nok.

I tillegg bruker mange kommuner Nav og helsestasjonen til å nå ut til brukerne. Ifølge telefonintervjuene er det særlig store kommuner med mange minoritetspråklige familier som bruker helsestasjonen aktivt. Helsestasjonen er i kontakt med de fleste familier og nyter tillit hos foreldrene. Å bruke helsestasjonen for å nå familier i målgruppa oppleves dermed som konstruktivt for å nå familier der

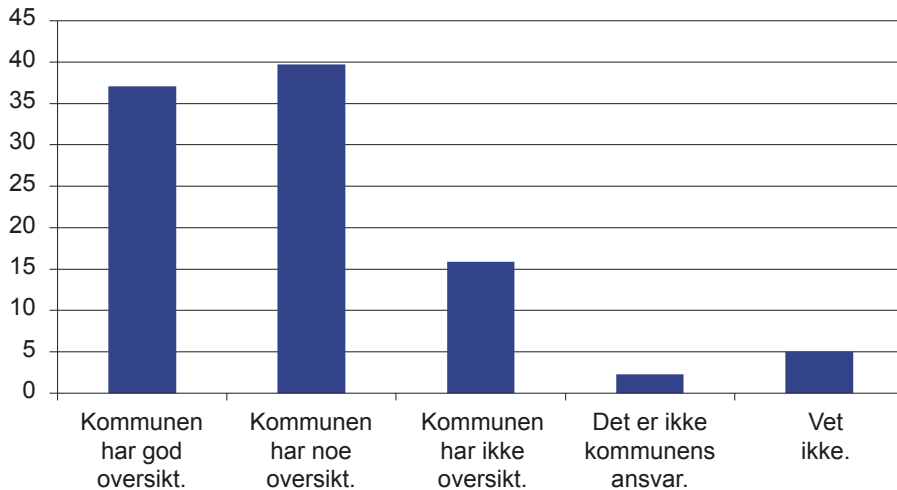
man tenker at barnehage vil være særlig gunstig for barnas språkutvikling. I noen av de små kommunene har barnehagekontoret også oversikt over situasjonen til familiene som velger ikke å bruke barnehage, slik at samarbeid mellom instanser er mindre påkrevd. Her gjør mindre forhold det også mindre nødvendig å etablere formelle rutiner for samarbeid, da den uformelle kontakten mellom kommunens forskjellige enheter sikrer tilstrekkelig informasjonsflyt.

Et eksempel fra en stor kommune er der hvor barnehagekontoret lønner en helsesøster på helsestasjonen for å drive med informasjonsarbeid om barnehagebruk. Dette har ført til stor rekruttering til barnehagen. Når man ikke har komplette lister over alle familier som ikke benytter barnehage, er helsestasjonen en av få offentlige instanser som praktisk talt alle småbarnsfamilier er innom, og er således oppfattet som en egnet arena for å snakke om barnehager.

Det er kun ca. 9 prosent av kommunene som har utarbeidet skriftlig informasjon om moderasjonsordningene på andre språk enn norsk. Gitt at det ikke finnes noen nasjonal ordning med oversettelse til andre språk, må den enkelte kommune selv stå for oversettelsene. Dermed er det ikke å forvente at andre enn store kommuner med mange minoritetsfamilier utvikler slikt materiell. Det er også slik at ved alle endringer i ordningene må materialet oppdateres på alle språk, noe som gjør at å ha materiell på flere språk krever kontinuerlig innsats. Selv om det er et lavt antall kommuner som har slikt materiale på andre språk, er det mange mennesker som bor i de aktuelle kommunene. Det er med andre ord en langt større andel av landets befolkning som har tilgang på skriftlig materiale på andre språk enn norsk.

En sentral målsetting ved innføringen av moderasjonsordningene var at de skal bidra til et tilgjengelig barnehagetilbud for alle barn. For at tiltaket skal ha en slik effekt, er det nødvendig å nå de familiene som velger ikke å benytte seg av barnehagetilbudet fordi det er for dyrt. En forutsetning for å målrette informasjon til denne gruppa er at man vet hvem de er. Tidligere forskning har antydnet at kommunene kan deles i tre kategorier, nemlig (1) de som systematisk kartlegger hvilke barn som ikke bruker barnehage, (2) de som har en viss oversikt over hvor mange førskolebarn i kommunen som ikke går i barnehage, men som ikke har en samlet oversikt over hvilke barn det dreier seg om, og (3) de som ikke har oversikt over dette (Bråten & Sandbæk, 2014, s. 47–48). Inspirert av dette spurte vi kommunene hvor god oversikt de har over hvilke familier som velger ikke å benytte seg av barnehagetilbudet. Svarene ser vi i figur 3.2.

Figur 3.2 Hvor god oversikt har kommunen over hvilke familier som velger ikke å benytte seg av barnehage tilbudet? Svarfordeling (prosent)

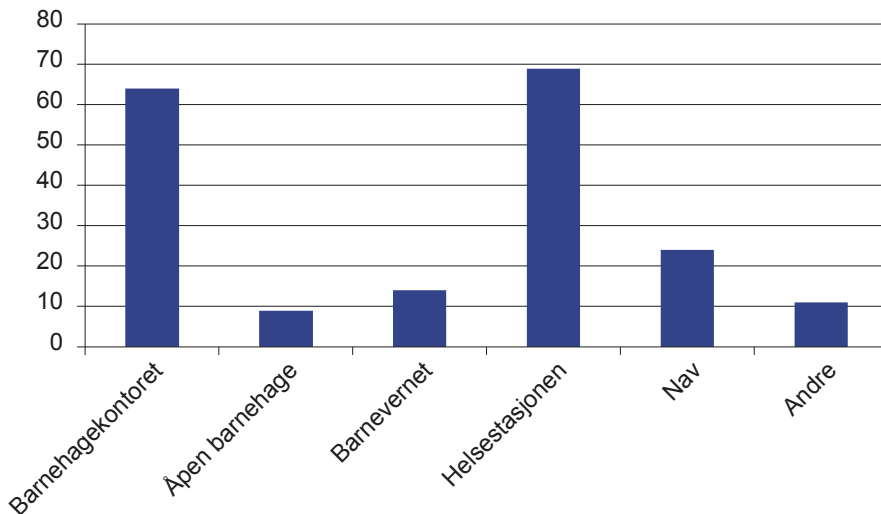


Ut fra tallene ser vi at praktisk talt alle kommuner mener at det er en naturlig oppgave for kommunene å ha oversikt over hvilke familier som ikke benytter barnehage. Gjennom telefonintervjuene kommer det fram at kommunene ser på det å legge til rette for økt barnehagebruk som en selvfølgelig del av kommunens arbeid grunnet den sosiale og språklige utviklingen dette er forbundet med. Informantene framstår nærmest overrasket over at dette er noe som må forklares. Å ha oversikt over hvilke familier som ikke bruker barnehage, er derfor noe «alle» ønsker, men som man av praktiske eller ressursmessige årsaker ikke makter å prioritere en del steder.

Det er en veldig høy andel av barna i Norge som bruker barnehage, og blant dem som ikke bruker barnehage, er det grunn til å tro at en forhøyet andel kan ha behov for andre typer tiltak fra det offentlige. Dette gjør at selv om kommunen ikke har systematisk oversikt over ikke-bruk, så har de likevel kontakt med store deler av denne gruppa. Samtidig kan manglende barnehagebruk også være et uttrykk for at man ikke ønsker kontakt med det offentlige, eller ikke ønsker at det offentlige skal ha innsyn i familiens liv. Det er derfor også grunn til å tro at det er en del av denne gruppa som på denne måten går «under radaren» til det offentlige hjelpeapparatet, selv om det kunne være behov for denne type bistand.

Hvis vi sirkler inn på kommunene som har noe eller god oversikt over hvilke familier som velger ikke å benytte seg av barnehage tilbudet, ser vi av figur 3.3 at det er flere instanser som deler på å ha oversikt over ikke-bruk av barnehage. Helsestasjonen er den instansen som oftest har en slik rolle, tett fulgt av barnehagekontoret. Her bør vi også ta litt forbehold om at de som svarer på vegne av kommunene, som regel jobber på barnehagekontoret og således ikke nødvendigvis har oversikt over det som gjøres på de øvrige av kommunenes avdelinger. Respondentene kunne svare på flere av svaralternativene, så tallene under gir en indikasjon på hvor sentral rolle de forskjellige kommunale instansene har relativt til hverandre, men de totale nivåene kan framstå som høyere enn de faktisk er.

Figur 3.3 Hvilken instans i kommunen har oversikt over familier som ikke benytter barnehage tilbudet? Prosent (flere svar mulig)



Informasjonsrutiner i praksis

I denne delen av kapittelet ser vi nærmere på hvilke instanser som informerer om moderasjonsordningene, og hvilke erfaringer disse har med å formidle og eventuelt bistå i søknadsprosessen. Framstillingen er basert på intervjuer med offentlige instanser og foreldre. Problemstillingen er: Opplever den aktuelle instansen at de når ut med informasjonen til målgruppene? Hva ser de som barrierene for å ta i bruk moderasjonsordningene? Hva anser instansene som gode informasjonskanaler og -tiltak?

Det er flere offentlige instanser som informerer om barnehage og moderasjonsordninger i sitt arbeid, som helsestasjoner, Nav, kommunenes informasjonstjenester, åpne barnehager og ansvarlige for tiltak overfor nyankomne flyktninger, som for eksempel introduksjonsordningen. Vi har også tatt med eksempler på en organisasjon som formidler informasjon og motiverer til bruk av barnehage til foreldregrupper som vanligvis ikke har brukt barnehagen like mye som andre foreldre. Flere av disse instansene gir konkret hjelp til å søke eller henviser til andre instanser der foreldrene kan få hjelp.

Informasjon på kommunens og barnehagens hjemmesider

På kommunenes hjemmesider der foreldre kan søke om barnehageplass, er det også informasjon om muligheten til å søke om moderasjonsordninger. Som det kommer fram i kommuneundersøkelsen, erfarer opptakskontorene at langt fra alle som søker barnehageplass, har fått med seg informasjonen om muligheten til å søke om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid eller vet hvordan de kan søke om dette. Både barnehagekontorene og servicetjenester vi har snakket med, forteller at noen foreldre blir klar over moderasjonsordningene først når de søker hjelp, for eksempel i etterkant av at de har fått barnehageplass og mottar et betalingskrav de ikke kan betjene. Det kan også være foreldre som kan søke om moderasjonsordninger etter at de har hatt barn i barnehagen en stund. De må da finne fram på nettet for å finne lenker til søknadsskjemaene, og skjemaet passer ikke alltid for deres situasjon.

For å konkretisere hvordan foreldre kan oppleve elektronisk søknadsprosedyre som en barriere, vil vi komme med et eksempel. Dette er en mor som kjente til at det skulle finnes slike moderasjonsordninger, fra tiden hun selv arbeidet i barnehage, men var usikker på betingelsene for å få støtte ut fra den særlige situasjonen hun var i som nyskilt med delt bosted for barna. Hun fant informasjon på nettet og leste om ordningene, men opplevde likevel flere problemer når hun skulle søke. For det første var det vanskelig å finne selve søknadsskjemaet på nettet. Hun googlet skjemaet, men fikk det ikke opp, og var ikke klar over at det sto på barnehagens hjemmeside. Dette gjorde at søknaden ble liggende en tid. Den andre barrieren var at hun var usikker på hvilket inntakskontor hun skulle kontakte. Da hun søkte, hadde de flyttet til en ny bydel, men barnet gikk fortsatt i barnehagen i den tidligere bydelen. Hvor hørte saken hennes hjemme? Hun opplevde også at det var vanskelig å fylle ut skjemaet, gitt hennes situasjon. Det ble ikke gitt god nok informasjon om hva slags dokumentasjon som krevdes. Hun ønsket derfor ekstra informasjon og hjelp og ringte flere ganger til inntakskontoret i både den gamle og den nye bydelen, men opplevde at det var vanskelig å komme gjennom og nå riktig person. Dette opplevde hun som

frustrerende. For å få sendt inn skjemaet gjettet hun seg til hvilke dokumenter de ville ha, og sendte disse, men fikk brev om avslag på søknaden fordi hun hadde sendt inn feil dokumenter.

Et annet problem denne moren forteller om, er at det ikke finnes dekkende kategorier i skjemaet. Siden barna har delt bosted, syntes hun det ikke passet at hun var eneforsørger. Hun var dessuten usikker på om hun hadde rett til redusert betaling basert på egen inntekt, siden de praktiserte delt bosted, noe det viste seg at hun hadde fordi barna var registrert hos henne. Dette var informasjon hun kom over tilfeldig gjennom en bloggside på internett. Hun var også uforberedt på at hun måtte fornye søknaden årlig.

Det kan være at kommunen har forbedret og tilpasset søknadsskjemaet siden denne moren søkte i 2016, men eksempelet viser hvordan mange kan befinne seg i en «uvanlig» situasjon der de søker etter at de har fått barnehageplass, og har ulike typer spørsmål som går ut over den informasjonen som ligger på nettet. Det er derfor viktig at det finnes lett tilgjengelig informasjon om hvilken instans de som skal fylle ut søknadsskjema, kan henvende seg til for enkelt å få svar på spørsmålene sine.

Personlig hjelp

Informasjon om barnehager og moderasjonsordningene omfatter ikke bare kjennskap til ordningene, men også gangen i søkeprosessen. Det å få forklart slike prosedyrer er viktig for dem som ikke kjenner til norsk offentlig forvaltningspraksis. En del foreldre må bli klar over at de må søke innen fristen for hovedopptaket 1. mars for å få plass fra høsten. De må i praksis først søke barnehageplass, og når de får plass, kan de søke moderasjonsordningene. Hvis de for eksempel ønsker en annen barnehage enn den de ble tildelt, slik noen foreldre ønsker, må de først takke ja til plassen og så søke om å få bytte. Ofte må de da stille seg på venteliste. De som ikke kjenner til denne typen prosedyrer, vil ofte forstå informasjonen bedre dersom den blir formidlet personlig.

Foreldrene kan i noen kommuner kontakte barnehagekontoret eller oppsøke en servicetjeneste for å få forklart prosedyrer. De vil da også kunne få informasjon om for eksempel hva som er riktig og tilstrekkelig dokumentasjon på inntekt. Foreldre har ofte ikke bare behov for informasjon om prosedyrer og skjema-utfylling, men også for praktisk hjelp til å søke. De kan trenge tilgang til PC og PC-hjelp. Et eksempel på slik hjelp er bydel Gamle Oslos to lavterskeltilbud som har til formål å bistå bydelens innbyggere med å nå fram til riktig instans i forvaltningen, forstå informasjon, få hjelp til å tolke og fortolke papirer som

sendes ut fra det offentlige, og forstå forvaltningsstrukturer og -prosesser. Det ene tilbudet er servicetorget, som i tillegg til å gi informasjon over telefon gir hjelp direkte til folk som møter opp personlig. Her kan de få tilgang til PC og hjelp av de ansatte i resepsjonen til å utfylle skjemaer, blant annet for å søke om barnehage eller moderasjonsordningene. Kontoret har tilgang til språk-kompetanse som kan tilkalles, og kan bistå innbyggere med tolk slik at de kan forstå informasjon, skjemaer og lignende. Et annet lavterskeltilbud er bydelens Link-kontor, som også er et sted der folk kan komme innom for å få hjelp til å lese brev fra det offentlige eller få annen veiledning. Også dette kontoret har allsidig språkkompetanse.

Som vi skal se under, er det også flere andre kommunale instanser, som Nav, helsestasjoner og åpne barnehager, som hjelper familier med å fylle ut skjemaer for å søke om både barnehageplasser og moderasjonsordninger.

Nav

Nav har en egen stønad som gjelder tilsynspenger ved deltakelse på kurs og lignende.

I intervjuer med Nav-ansatte i Oslo kommune kommer det fram at barnetilsyn og barnehage alltid er et tema når familier ber om økonomisk hjelp. Nav oppfordrer familiene til å bruke barnehage som barnetilsyn fordi de anser at dette er et gode for barnet. Barnehage blir del av hvordan saksbehandlerne argumenterer overfor mødre for at det er viktig at de kommer seg i jobb, fordi dette gir dem grunnlag for bedre betingelser, også for en eventuell ny fødselspermisjon og for å opparbeide pensjonspoeng.

Barnetilsyn er et vilkår for sosialhjelp, og saksbehandleren skal understreke at begge foreldrene må være i aktivitet hvis de skal få økonomisk støtte. Barnetilsyn er nødvendig for at foreldrene skal være disponible for jobb og kurs, og gjelder fra barnet er om lag ett år gammelt. For dem som mottar sosialhjelp, vil ikke kontantstøtte være en løsning som de kan kombinere med økonomisk støtte fra Nav. Kontantstøtte er dermed bare et mulig valg for familier som har tilstrekkelig inntekt slik at de er selvforsørget. Etter innføring av fem års boplikt for å få kontantstøtte vil nybosatte familier heller ikke ha rett til kontantstøtte.

Erfaringene er at de mødrene som er motivert for å ha barn i barnehage, ofte ordner søknad på egen hånd. For dem som er mer skeptisk, kan bruk av barnehage bli et tema som gjentas på flere møter. Enkelte familier ønsker å benytte dagmamma for de minste barna, hvor dagmamma blir rekruttert gjennom eget

sosialt nettverk. Dette er fordi foreldrene synes det er for tidlig å bruke barnehage når barna er ett- to år gamle. Saksbehandlere tematiserer dagmammaordningen i møtene med mødrene og understreker for eksempel at dette ikke gjøres «svart,» og at det er et like forpliktende og stabilt barnepass som å ha barn i en barnehage.

Ofte er det å komme i arbeid et lengre løp for kvinnene. Mødrene Nav følger opp, blir disponible for aktivitetstiltak. Mødrene møter opp på skole/tiltak/jobb, men kan også ha fravær på grunn av innkjøringstid i barnehagen og sykdom hos barna. Hvis et barn er mye borte på grunn av sykdom, følger saksbehandlere opp familien med en samtale for å se om barnet holdes hjemme. I en del saker der familier søker sosialhjelp, inngår restanse for ikke betalt foreldrebetaling i familiens høye gjeld. Nav-kontoret har egne midler som kan brukes til å hjelpe foreldre med å betale utgifter til barnehage.

Erfaringene er at mange søker barnehageplass fordi Nav setter dette som et krav for sosialhjelp og aktivitetstiltak. En av saksbehandlerne i undersøkelsen vår sier det er sjelden at Nav-kontoret møter på at barn over tre år ikke har barnehageplass. Av og til kan de komme over en 5-åring som ikke er i barnehage, og da kontakter de for eksempel inntakskontoret for at dette barnet skal bli prioritert ved tildeling av plass. Ofte er dette et barn som har vært i barnehage, men har mistet plassen for eksempel på grunn av manglende foreldrebetaling.

Saksbehandlere i Navs familieavdeling kan eventuelt hjelpe til med å søke barnehageplass. Fra enkelte Nav-kontorer er det eksempler på at de har arrangert gruppemøte for å hjelpe til med å utforme søknader i forkant av søknadsfristen 1. mars. Nav bidrar med teknisk hjelp og informasjon om hva slags dokumentasjon foreldre trenger for å søke om redusert foreldrebetaling. De følger også opp når foreldrene får svar på barnehagesøknaden, for å sikre at de svarer innen fristen, og for å få fram om foreldrene har andre spørsmål.

Saksbehandlerne vi snakket med, har opplevd at mange foreldre ikke har visst om moderasjonsordningene. De erfarer at foreldre de kommer i kontakt med, betaler mer for barnehage enn de trenger, fordi de ikke har visst at de kunne søke om redusert foreldrebetaling. De møter også foreldre som ikke har visst hvordan de skal søke om reduksjon, særlig hva slags dokumenter de må sende inn, og hvordan de kan skaffe seg disse. De erfarer at det å dokumentere begrenset inntekt kan være en hindring for å få redusert sats: «Det er her det glipper.»

Saksbehandlere i Nav anser den nye moderasjonsordningen som en bedre ordning enn tidligere, trinnvise satser for redusert foreldrebetaling. De kunne den gang oppleve at foreldre da de kom ut i jobb, akkurat kom over et satstrinn, noe som gjorde at de måtte betale relativt mye mer for barnehageplass, noe som igjen gjorde at familien vurderte at det ikke lønnet seg å jobbe. For lavinntektsfamilier blir ikke en tilpasning til trinnvise satser en unnskyldning for ikke å bruke barnehageplass.

Saksbehandlerne erfarer at det er behov for bedre informasjon om moderasjonsordningene. Det er familier som har rett til ordningene som ikke vet om dem. Det er derfor viktig at ulike instanser formidler informasjon, og at foreldre kan få hjelp til å søke.

Helsestasjonens informasjonsrutiner

Helsestasjonene er den instansen som jevnlig har kontakt med familier til små barn. Ved to- og fireårskontrollene inngår blant annet barnets sosiale og språklige utvikling. Bruk av barnehager er et tema som kommer opp i disse konsultasjonene. Som én helsestasjon formulerer det: «Det å snakke om barnehage har vært en oppgave som helsesøstre har tatt opp over tid, det inngår som naturlig del av kartlegging av barnet og familien på to- og fireårskontrollene, der vi også gjør enkle språktester.» Også en annen helsestasjon påpeker denne oppgaven: «Vi har som en viktig oppgave å reklamere for barnehage, og hjelper i visse tilfeller med å søke barnehage. Vi skriver også dokumentasjon på prioritet der begge foreldre har morsmål andre enn norsk og engelsk.» Én helsestasjon rapporterer at også jordmødre tar opp bruk av barnehager i kontakten de har med gravide. Flere helsestasjoner sier de aktivt anbefaler at foreldrene søker barnehageplass, og minner dem om denne muligheten. For eksempel ved en helsestasjon med mange minoritetsspråklige familier deltar en språkpedagog, som selv er minoritetsspråklig, på toårskontroller, hvor hun både kan være tolk, formidle betydningen av flerspråklighet og gi informasjon om barnehagens innhold.

Helsestasjonene er opptatt av at også barn i lavinntektsfamilier får mulighet til å være i barnehage, slik én stasjon formidlet dette:

«Vi anser det som svært viktig at familier med dårlig råd får barna inn i barnehage. Disse familiene trenger som oftest VIRKELIG å bryte en dårlig trend for å få bedre start og sjansen til en god utvikling!»

Hva sier helsestasjonene om foreldrenes kjennskap til moderasjonsordningene?

Tilbakemeldingen er at foreldrene ofte ikke kjenner til ordningene med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. «Har inntrykk av at dette er et tilbud som er lite kjent.» «Ofte kjenner de ikke til denne ordningen.» «Vi har inntrykk av at moderasjonsordningene ikke er kjent blant folk flest.»

Ikke alle helsestasjoner er kjent med ordningene. «På generell basis må jeg meddele at vi i liten grad kjenner til og informerer om moderasjonsordningen.»

Andre sier at familiene de er i kontakt med som har dårlig råd, har en saksbehandler hos Nav som de forutsetter informerer om ordningen. Det er også helsestasjoner som sier de informerer aktivt om moderasjonsordningene på to- og fireårskontroller.

Bildet er dermed sammensatt. Mens noen har god kjennskap til mulighetene for å søke om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid, sier andre at de har lite kjennskap til ordningene. Helsestasjonene formidler også at foreldre synes det er komplisert å søke elektronisk:

«Generelt synes de at det er vanskelig å søke elektronisk, de ønsker hjelp. Det har hendt at uteteamet har dratt hjem og hjulpet dem med å søke, eller bedt dem møte opp på administrasjonen og få hjelp direkte der.»

Denne helsestasjonen har medarbeidere som aktivt oppsøker familier de ellers ikke får kontakt med. De kan også bistå foreldrene med praktisk hjelp som søknader om barnehageplass og moderasjonsordningene.

I en bydel med mange minoritetsspråklige familier er det satt i gang et prosjekt kalt «gratis kjernetid»². Prosjektlederen er forankret på bydelens helsestasjon. I tillegg til at helsesøstre og jordmødre informerer når barn og mødre er på konsultasjoner, gir prosjektet mulighet for at prosjektmedarbeidere følger opp familier gjennom jevnlig kontakt. Utgangspunktet for prosjektet er at de ikke får tid til å bli kjent med familiene på de faste konsultasjonene på helsestasjonene. Prosjektet gjør at de kan gå mye mer i dybden og bruke andre metoder for å møte utfordringene med barns helsesituasjon (se mer under). Søknad om moderasjonsordning er et eksempel på hva disse prosjektmedarbeiderne kan hjelpe mødrene med. På andre helsestasjoner er tilbakemeldingen at de ikke kjenner til søkeprosessen og i stedet formidler familiene videre til Nav.

2 Fra 2015 har Årstad bydel i Bergen inngått som prosjektbydel i «Gratis kjernetid», med statlige midler (se Bråten og Bogen, 2016). Helsestasjonene inngikk da i samarbeidet med fagavdelingen for barn og oppvekst. Prosjektet har blitt videreført de siste årene, og fortsatt kaller de dagens prosjekt «Gratis kjernetid», selv om moderasjonsordningene i dag også innebærer redusert foreldrebetaling. For helsestasjonene er prosjektet unikt i Bergen og avsluttes i sin nåværende form 1. mars 2018, med usikker videreføring.

«Hvordan denne søknaden foregår, er det ingen av mine kollegaer som vet noe om, de har henvist til Nav i de få tilfellene det har vært åpenbart at familien faller inn under kriteriene for reduksjon.» Deres oppgave er først og fremst å motivere til barnehagebruk også for lavinntektsfamilier: «Vi helsesøstre gjør imidlertid det vi kan for å informere og motivere folk som trenger det, til å søke. Noen får hjelp av Nav til å søke digitalt.»

Tilbakemeldingen fra helsestasjoner er blant annet at de har behov for mer tilrettelagt informasjon:

«Mer informasjon til oppslag på helsestasjonen og informasjon som vi helsesøstre for eksempel kan dele ut til familier er velkomment.»

Åpne barnehager

Åpne barnehager er en aktuell arena der foreldre kan bli informert om moderasjonsordningene. Mange åpne barnehager har et tilbud til barn i alderen 0–3 år, mens det også finnes de som har tilbud til foreldre og barn fra 0 til 5 år. De fleste foreldrene bruker tilbudet mens de ennå er i mamma-/pappapermisjon, og før de kan få eller har ønsket å ta i bruk en barnehageplass. Vi har spurt hva slags informasjonspraksis åpne barnehager har, og hva foreldrene som brukte åpen barnehage, kjente til av moderasjonsordninger. Åpne barnehager i tre bydeler i Oslo og to mindre kommuner er inkludert.

De fire åpne barnehagene i Oslos bydeler som vi har snakket med, og som alle har et tilbud til barn over 3 år, sier at de informerer aktivt om muligheten til å søke gratis kjernetid og redusert betaling, og at de hjelper foreldre med å søke. De bruker for eksempel lederens kontor til dette eller et annet egnet sted. Erfaringene er at foreldrene trenger hjelp til å bruke det elektroniske skjemaet, eventuelt hjelp til tolkning, hjelp til å forstå begreper som brukes i skjemaet, og konkretisering av hva slags dokumenter de trenger å skaffe til veie, og fra hvilken instans. Av foreldrene vi snakket med som brukte tilbudet med åpen barnehage, var det noen som var godt kjent med muligheten for å få redusert foreldrebetaling, mens andre ikke var kjent med ordningen. De hadde ennå ikke orientert seg mot å søke barnehage, fordi barnet ennå ikke var i den aktuelle alderen. Som en mor med bakgrunn fra et EU-land og en sønn på 18 måneder svarte:

«Nei – jeg kjente ikke til denne muligheten. Det er så tilfeldig hvordan vi får vite om slike ting. Vi vil søke barnehage når sønnen min er to år, jeg arbeider også nå deltid, og må ikke nødvendigvis ha fulltidsjobb selv. Men jeg kjenner ikke betingelsene for redusert pris i barnehagen. Det er kanskje ikke for oss.»

Foreldre som bruker åpen barnehage, er en sammensatt gruppe, og for ansatte kan det være vanskelig å målrette informasjon mot dem som faller inn under ordningen. Det er gjerne når foreldrene forteller om at de skal søke barnehage, at ansatte tar opp temaet med foreldrene og orienterer om ordningene og eventuelt hjelper foreldrene som trenger bistand.

Tilbakemeldingen fra de åpne barnehagene både i og utenfor Oslo er at det er få barn over tre år som bruker det åpne barnehagetilbudet. Mens ledere i de fleste av de åpne barnehagene i Oslo klart anså det å motivere foreldre til å bruke vanlig barnehage som en del av deres jobb, var de ansatte ved en annen åpen barnehage mer tilbakeholdne med dette. De støttet heller foreldrene når foreldrene ønsket informasjon og hjelp. I denne åpne barnehagen var det flere mødre med eldre barn som brukte barnehagen jevnlig, og det var også organisert et eget tilbud en gang i uken til barn over tre år. Også i denne barnehagen var det noen foreldre som var velkjent med moderasjonsordningene, mens andre hadde lite informasjon om muligheter for redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Flere av disse var foreldre som ikke vil falle inn under moderasjonsordningene.

I de to andre kommunene opplyser lederne av åpne barnehager at informasjon om moderasjonsordningene ikke er en prioritert oppgave. Kjennskapet til ordningene var også ulikt blant disse lederne. I den ene kommunen lå informasjon om søknad om barnehageplass og eventuelt moderasjonsordninger under styreren i barnehagen som den åpne barnehagen var tilknyttet. Moderasjonsordningene var ikke et tema i den daglige dialogen med foreldrene i de åpne barnehagene i denne kommunen. I den andre kommunen antok lederen for den åpne barnehagen at foreldrene var kjent med moderasjonsordningene.

De åpne barnehagene i disse to kommunene blir i dag hovedsakelig brukt av barn i ett- til toårsalderen. Eldre barn kan fra tid til annen bruke åpen barnehage, dette gjelder for eksempel barn av nylig bosatte flyktningfamilier eller søsken til yngre barn som unntaksvis er hjemme, har mistet barnehageplass eller blitt tatt ut av barnehagen fordi mor likevel er hjemme.

Tiltak rettet mot minoritetsspråklige familier

I Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* uttrykker regjeringspartiene at deres politiske målsetting er å øke barnehagedeltakelsen blant minoritetsspråklige barn gjennom målrettet informasjons- og rekrutteringsarbeid. Begrunnelsen er at særlig for barn med innvandrerbakgrunn kan det å gå i barnehage være gunstig for deres språklige og sosiale utvikling, både for å lære norsk før skolestart og for å kunne lykkes i det norske

samfunnet senere i livet. Moderasjonsordningene er ett at tiltakene regjeringen har satt i verk for å øke rekrutteringen av barn med innvandrerbakgrunn til barnehagen.

Nyankomne flyktninger: informasjon og prioriterte plasser

Barn av flyktninger er en prioritert gruppe ved tildeling av barnehageplasser i tråd med de politiske signalene som er gitt. Den ansvarlige instansen for flyktninger i kommunen skal gi informasjon om barnehager og også om moderasjonsordninger. Hvem som er gitt ansvar for å organisere introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og å følge opp nylig bosatte flyktninger, varierer i ulike kommuner. I de fleste bydeler i Oslo er det for eksempel Nav som har dette ansvaret, mens i bydel Gamle Oslo er det lagt til bydelens flyktingtjeneste. Ledelsen av dette programmet forteller at det å informere barnefamilier om barnehage og følge opp foreldrene med hjelp og samtaler er et viktig ansvar som ligger hos programrådgiverne, som er de som organiserer deltakernes tilbud og oppfølging. Informasjon om moderasjonsordningene skal dermed bli gitt til foreldre som deltar på introduksjonskurs. I Oslo er det et byomfattende tiltak: *Kvinner i permisjon*, i regi av flyktingtjenesten i Gamle Oslo. For at kvinner som er i fødselspermisjon, skal vedlikeholde norskkunnskap, er det igangsatt et prosjekt som gir tilbud om norskopplæring én gang i uken, kombinert med barnepass. Tilbudet fungerer også som en barselgruppe, hvor mødrene får et utvidet nettverk. På kursdagen blir det i tillegg til språkopplæring tatt opp aktuelle barseltemaer der representanter for ulike kommunale etater deltar. I dette inngår også informasjon om innholdet i barnehagen, betydningen av barns språkopplæring og ordninger som redusert foreldrebetaling.

Et annet tilpasset tiltak er en barnehage i en bydel i Oslo som har øremerkede plasser for barn av flyktninger med kort botid.³ De aktuelle familiene får inntil ett år med gratis barnehage. Barnehagen har tilsatt en ekstra pedagogisk leder, som blant annet følger opp med informasjon og veiledningssamtaler til foreldrene. Disse informerer om søknadsprosessen og kan hjelpe til med å søke barnehageplass og moderasjonsordninger. Lederen ved barnehagen sier at de sender ut skriv om moderasjonsordningene til alle barn i barnehagen, og at temaet blir tatt opp muntlig. Ansatte oppfordrer også foreldre til å ta kontakt med barnehageadministrasjonen for å få hjelp og mer informasjon. Lederen opplyser at hun

3 Dynekilen barnehage overtok etter flyktingbarnehagen som brant og ble lagt ned i 2014. Dette var en 2-avdelingsbarnehage med et belegg på ca. 10 barn. Dynekilen barnehage har seks øremerkede plasser og ligger ved siden av Rosenhoff voksenopplæringscenter i bydel Grünerløkka. Mange foreldre på denne skolen har barna i denne barnehagen. Barnehagen vektlegger språkstimulering for alle barn og bruker ulike språkverktøy.

ikke har opplevd at foreldre ikke vil søke barnehageplass etter at de har hatt gratis, øremerket plass for nyankomne flyktningfamilier.

Språkgrupper

Språkgrupper er et tilbud til barn med et annet morsmål enn norsk som trenger ekstra språkstimulering. Barn kan trenge et tilpasset norsktalende tilbud eller ekstra språkoppfølging. I en bydel i Oslo forteller en språkpedagog om hvordan tillit er viktig for å nå fram med informasjon om barnehage og ordninger med redusert foreldrebetaling. Inntil sommeren 2017 hadde bydelen organisert et eget språkgruppetilbud to ganger i uken for foreldre med flerspråklige barn som ikke gikk i barnehagen. Språkgruppa var et gratis tilbud med bindende påmelding der foreldrene deltok sammen med barna. I språkgruppa kunne personalet utvikle kontakten med foreldre over tid. Erfaringen fra denne språkgruppa var at både barna og foreldrene hadde svært godt utbytte av å være i en åpen barnehage sammen med andre barn, og dette gjorde dem tryggere på å plassere barnet i vanlig barnehage. Foreldrene observerte andre barns språkutvikling og så at barnet kunne ha begrenset ordforråd og trengte mer språkstimulering. De fikk veiledning ut fra det de selv funderte på. Språkutvikling og kommunikasjon (f.eks. forskjellen på å snakke til og snakke med) ble det sammenbindende temaet, og de ble kjent med hvordan språkverktøy (bøker, spill, sanger) kunne brukes. I utgangspunktet var foreldrene skeptisk til at barn kan lære seg to språk samtidig: «Alle har hørt fra bekjente at de mister morsmålet.» Språkpedagogen forklarte tydelig for foreldrene at barnet lærer morsmålet ved at foreldrene bruker språket aktivt overfor barnet, men at barnet også kan lære seg et annet språk samtidig, og at det er viktig fordi de skal bo og utdanne seg i Norge.

I dag jobber språkpedagogen tett opp mot barnehagene i bydelen i tillegg til en åpen barnehage. Hun beroliger foreldrene, også gjennom helsestasjonen, om at barnehagen er et trygt og godt tilbud, og bistår også med å informere og å hjelpe til med å søke om moderasjonsordninger når det er aktuelt. Hennes forståelse er at «hensikten med åpen barnehage er å motivere foreldre til å bruke vanlig barnehage».

Også andre bydeler bruker språkpedagoger i barnehagene framfor å tilby alternative språkstimulerende tiltak, mens det også i en bydel i Oslo finnes eksempler på egne tilbud for minoritetsspråklige barn. Ansatte ved et av disse tiltakene uttrykte at foreldrene verdsatte tilbudet fordi de inkluderte mangfold i det barnekulturelle repertoaret.

Informasjon gjennom ICDP foreldreveiledning

En ansvarlig i fagavdelingen for barn og oppvekst i en bydel trekker fram at de formidler informasjon om barnehager og redusert betaling gjennom veiledningsgrupper i regi av International Child Development Programme (ICDP). Målsettingen med veiledningsgruppene er å bidra til å støtte og styrke foreldre i foreldrerollen (se icdp.no). Utformingen varierer noe, hver gruppe møtes ukentlig over en 12-ukersperiode, og samlingene kan foregå på foreldrenes morsmål. I den aktuelle bydelen kommer representanter for ulike tjenester og forteller om sin virksomhet på samlingene. Dette omfatter blant annet barnevernet, Nav av og politiet. Lederen for disse gruppene understreker betydningen av at barna går i barnehage, og informerer detaljert om moderasjonsordningen. Lederen erfarer at de som deltar i gruppene, ofte er lavinntektsfamilier som er opptatt av hva ting koster.

Offentlige prosjekter rettet mot minoritetsforeldre

I de siste årene er det iverksatt en del satsinger rettet mot minoritetsspråklige familier, ofte i form av samarbeidsprosjekter mellom flere instanser. Vi vil beskrive ett slikt prosjekt, som er et samarbeid mellom helsestasjonen og fagavdelingen for barn og oppvekst i en bydel i Bergen. Prosjektet belyser behovet for å arbeide mer helhetlig overfor familiene, både for å få kontakt, sikre en reell kommunikasjon og nå fram med informasjon og behov for bistand. Utgangspunktet for prosjektet var erfaringen med at de faste konsultasjonene på helsestasjonene ikke ga tid til å bli kjent med familiene som helsestasjonen ønsket å følge opp, og de trengte andre metoder for å møte utfordringene med barns helsesituasjon. I prosjektet inngår to prosjektmedarbeidere med innvandrerbakgrunn og med relevant sosialfaglig utdanning fra hjemlandet og utdanning fra Norge. De dekker til sammen språkene norsk, somali og arabisk. Prosjektmedarbeiderne følger opp familier ved at de kontakter dem hjemme, blant annet for å gi informasjon og bistand. Prosjektet består også av et sosialt møtepunkt: en sykafé som holdes to ganger i uken, og som er åpen også for kvinner utenfor bydelen. Også jordmødre henviser gravide med lite nettverk og kort botid til sykafeen. Mødrene kan være innom der iblant, eller ha stedet som et mer fast knutepunkt. I tillegg jobber prosjektmedarbeiderne utadrettet, de kan for eksempel ta kontakt med mødre som de møter i nærbutikker/moskeer/nabolag.

Informasjon om barnehager og moderasjonsordninger inngår i temaer som tas opp med mødrene. Prosjektmedarbeiderne vektlegger betydningen av at barna lærer seg norsk før skolestart. Prosjektlederen har inntrykk av at det i dag er akseptert å bruke barnehagen, og at foreldre har tillit til barnehagen. Mødrene ser betydningen av at barna går i barnehagen, at de tilpasses til en sosialisering,

knytter vennskap og ikke minst forberedes språklig til å klare seg godt i skolen. At barna er flinke på skolen og kan få en god utdanning, er viktig for foreldrene.

Noen av familiene som ikke har barn i barnehage, går for eksempel på introduksjonsprogrammet, men de fleste har en mann i arbeid mens kvinnene er hjemmeværende. Foreldrene foretrekker gjerne kontantstøtte til barnet er to år, og søker barnehage etter dette. De må da opplyses om at mødrene må søke innen søknadsfristen for å få barnehage etter året med kontantstøtte, ellers kan det gå ett ekstra år uten barnehage. Prosjektansattes erfaring er at de må informere om gangen i søkeprosessen i tillegg til barnehagens innhold og mulighetene for å bruke barnehage selv om man har dårlig råd. Mødrene kjenner lite til norsk offentlig forvaltningspraksis og må få detaljer i søkeprosessen klargjort i tillegg til å få praktisk hjelp til å søke.

Bydelsmødrene

Bydelsmødrene et prosjekt og en organisasjon som har forankring i tre av Oslos bydeler: Alna, Grorud og Stovner.⁴ Deltakerne består av frivillige kvinner som har som formål å støtte andre kvinner til å styrke seg selv, deres barn og familier, slik at de kan ta egne valg og få et bedre liv. De arbeider gjennom samtaler, brobygging og nettverk og møter hjemmeværende, isolerte mødre som trenger informasjon og kontakter, og hjelper til praktisk, blant annet med å oppsøke offentlige tjenester. Kjerneverdier er anerkjennelse, respekt, tillit, mangfold og likeverd. Bydelsmødrene består av kunnskapsrike kvinner med ulik utdanning og yrkeserfaring (saksbehandler i Nav, lærer, IKT-utdanning osv.) som til sammen dekker mange minoritetsspråk. For å bli bydelsmødre gjennomgår de et kompetansebyggende program på 17 tematiske moduler der de skolerer seg i regelverk og lærer seg hvordan de skal gå fram overfor ulike hjelpetjenester. De har et strategisk samarbeid med bydelens ulike etater, hvor etatenes kontaktpersoner også underviser på modulene.

Motivering av familier til å bruke barnehage er ett av innsatsfeltene de arbeider med. For eksempel var det organisert et første møte mellom en mor med en 1-åring og personalet fra en åpen barnehage under den ukentlige åpne møtetiden der vi var til stede. En av bydelsmødrene var tolk i møtet, og moren fikk dermed svar på alle spørsmålene hun hadde, og personalet kunne forklare rutineene til den åpne barnehagen.

4 Prosjektet startet opp i 2016 i bydel Alna, og de hentet inspirasjon fra tilsvarende prosjekt i Danmark. Prosjektet har støtte av Redd Barna / ExtraStiftelsen og har også fått økonomisk støtte over byrådets budsjett for 2018. Bydelsmødrene er nå etablert som en organisasjon. I 2016 fikk de bydelsprisen i Alna, og de har fått politisk oppmerksomhet, se f.eks. <https://www.facebook.com/pg/bydelmor.no/>

Bydelsmødrene erfarer at mange marginaliserte familier er skeptisk til barnehage. Også flere av bydelsmødrene forteller at de selv har vært skeptisk til bruk av barnehage, men har endret oppfatning. De var engstelig for at barnehagen hadde kontakt med barnevernet, og dette gjorde dem utrygge. Denne engstelsen møter de også hos mange de nå får kontakt med. «Informasjon må nå fram til mødrene, og det må bygges tillit til barnehagen hvis de skal sende barnet dit.»

Bydelsmødrene opplever at mange av mødrene de har kontakt med, er redde for å henvende seg til offentlige kontorer på grunn av manglende språkkompetanse og begrenset kunnskap om forvaltningen og hva kontoret kan hjelpe dem med. De kan oppfatte det som skremmende å snakke med de ansatte. Bydelsmødrene har også fått tilbakemelding fra kvinnene de bistår, om at møtet med offentlige instanser, inkludert barnehagekontoret, har vært belastende: «De som sitter i posisjonene har makt til å misbruke denne. De nedvurderer kvinnene som kommer med spørsmål. Dette fører til at kvinnene mister selv tilliten og isolerer seg. Da er det mye som skal til før de engasjerer seg igjen.»

Samtalene som bydelsmødre har med kvinnene de kommer i kontakt med, berører ofte helse- og familieforhold. Spørsmålet om barnehage blir satt inn i denne helheten, slik at informasjonen om barnehage svarer på mødrenes bekymringer. Bydelsmødrene legger vekt på betydningen av språk og sosial tilhørighet gjennom barnehagen, men også mulighetene barnepass gir for kvinnene til å bli mer sosialt aktive og engasjerte. For mange mødre er det ikke snakk om ikke å ønske å jobbe, utfordringen er heller å få en reell mulighet til å få en jobb. Dette understreker de at også gjelder de ressurssterke med høyere utdanning fra enten hjemlandet eller Norge.

Før den årlige søknadsfristen annonserer Bydelsmødrene at de kan hjelpe kvinnene de møter, med å søke om barnehageplass. I dette inngår også hjelp til å søke om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Dette arbeidet gjøres gjennom frivillig innsats. De sier samtidig at hvis bydelen og samfunnet skal se synlige resultater av integreringen, må samfunnet også investere i den kompetansen slike som Bydelsmødrene sitter med. De må bruke deres formelle og reelle kompetanse, blant annet fra deres flerkulturelle og minoritetsspråklige bakgrunn, også i betalte jobber.

«Flerkulturell kompetanse skal brukes, ikke misbrukes. De må ansette folk for å gjøre det de ønsker skal bli gjort av integreringsarbeid. Det må ressurser til for å gi resultater.»

Bydelsmødrene er også klare når det gjelder at tillit til barnehagen også må bygges gjennom å sikre kvalitet i tilbudet familiene får. De påpeker at det må

settes inn tilstrekkelige ressurser i barnehagen for at barnehagen skal bli et tilbud som gir barn det de trenger.

Foreldreundersøkelse om moderasjonsordninger

I den siste delen av kapittelet vil vi belyse hvordan foreldre som har barn i barnehagen, har fått kjennskap til ordningene, hvilke ordninger de bruker, og eventuelt hvorfor de ikke bruker dem. Framstillingen baserer seg på en surveyundersøkelse blant foreldre i 15 barnehager i nabolag der det antas at en del av familiene har rett til moderasjonsordningene. Den inneholdt både faste svar-kategorier og åpne kommentarfelt. Surveyundersøkelsen dekker to bydeler i Oslo (ni barnehager) og én forstadskommune (seks barnehager). Vi har til sammen fått inn 250 svar. Svarene dekker ulike kategorier foreldre, både de som har rett til moderasjonsordningene, de som lurer på om de inngår, og de som ikke inngår. Likevel er det flere begrensninger som ligger i dette materialet, som relativt lav svarprosent (fra om lag en tredjedel til nærmere halvparten). Et flertall av dem som har svart, sier at de ikke har rett til redusert foreldrebetaling eller gratis kjernetid. Undersøkelsen er dessuten avgrenset til to kommuner og egner seg derfor ikke til å generalisere for landet som helhet. Vi presenterer derfor ikke tabeller og nøyaktige prosenter. Svarene gir likevel verdifull informasjon, også for å vise hvordan det kan være forskjeller mellom kommunene. Undersøkelsen kan likevel gi indikasjoner på hvor kjent ordningene er, hvilke informasjonskanaler som er viktige for å gjøre ordningene kjent, og hvordan de som bruker moderasjonsordningene, opplever søkeprosessen.

Langt fra alle kjenner til ordningene

I SSBs barnetilsynsundersøkelse fra 2016 (BTU-2016) ble foreldres kjennskap til og bruk av moderasjonsordninger kartlagt (Moafi, 2017). Denne undersøkelsen ble gjort kort tid etter at ordningene var iverksatt. SSB-undersøkelsen viser at halvparten av foreldre med barn i alderen 1–5 år i barnehage kjente til ordningen med *redusert foreldrebetaling*. En del som var innenfor målgruppa, kjente ikke til denne ordningen. For eksempel svarte en fjerdedel av eneforsørgere uten inntektsgivende arbeid og en tredjedel av husholdninger med lav inntekt at de ikke kjente til muligheten for å få redusert foreldrebetaling. SSB-undersøkelsen fant også at andelen foreldre som kjenner til ordningen redusert foreldrebetaling, varierer med mors arbeidstidsordning og mors fødeland.

Når det gjelder *gratis kjernetid*, fant barnetilsynsundersøkelsen 2016 at foreldrene til tre av fem barn i alderen 3–5 år i barnehage ga uttrykk for å kjenne til denne

ordningen, litt færre i lavinntektsfamilier og i husholdninger hvor mor ikke er yrkesaktiv; her kjente to av fem til ordningen. Kjennskapet til denne ordningen var størst blant eneforsørgere uten inntektsgivende arbeid.

Vår foreldreundersøkelse fra vinteren 2017–2018 er gjort etter at de nye ordningene med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid har fått virke i vel to år. Fortsatt ser vi at de nye ordningene ikke er kjent av alle. Ordningen med *redusert foreldrebetaling* er kjent av tre av fem i utvalget vårt. Det er flere i Oslo som kjenner til denne ordningen enn i forstadskommunen. Når det gjelder *gratis kjernetid*, er det litt under halvparten som kjenner til denne ordningen i vår undersøkelse. Dette er færre enn i SSB-undersøkelsen. I bydel Gamle Oslo kjenner om lag halvparten til gratis kjernetid, en ordning som helt siden 1998 har vært utprøvd i perioder i denne bydelen, og som tidligere var et gratis tilbud til alle familier (Bråten & Bogen, 2016). I barnehagen som ligger i bydel Grünerløkka, en bydel som ikke har vært omfattet av gratis kjernetid de siste årene, er det langt færre av dem som har svart som sier de kjenner til redusert gratis kjernetid. I forstadskommunen er gratis kjernetid kjent av én av fire.

Det er stadig en god del som ikke kjenner til gratis kjernetid i dag, slik det også kom fram i SSBs undersøkelse. Et poeng her er at barnehageforeldre som gruppe stadig skiftes ut etter som barna vokser ut av barnehagen. Dette betyr at det kontinuerlig må gis informasjon om moderasjonsordninger fordi det stadig kommer til nye barnehageforeldre.

Langt fra alle kjenner til ordningene med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Vi finner at tre av ti sier at de ikke har søkt disse nye ordningene fordi de ikke har visst om dem, eller at de er usikre på om de har rett til ordningene. Også familier hvor den ene eller begge foreldrene enten ikke har jobb eller jobber deltid, studerer eller er eneforsørger i heltidsjobb eller er uten jobb, svarer at de ikke har visst om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Flere av disse er minoritetsspråklige. Familiene oppga at de ønsket hjelp til utfylling av skjema, at de ønsket skjemaet på flere språk, og/eller at de ikke visste hvor de skulle henvende seg for å få hjelp.

Dette betyr at det fortsatt er behov for å nå fram med informasjon til målgruppa for ordningene med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid.

Søskenmoderasjon er den mest kjente ordningen for å få redusert betaling for en barnehageplass. Denne ordningen har vært i bruk lenger enn de nye ordningene, og det er en ordning som trer i kraft uten at foreldrene må søke om den. Likevel er det bare fire av fem i utvalget som svarer at de kjenner til ordningen med

søskenmoderasjon. Av respondentene i forstads kommunen svarer tre av ti at de i dag har søskenmoderasjon, og én av ti har brukt det tidligere. Andelen som benytter søskenmoderasjon eller tidligere har hatt dette, er lavere i Oslo-bydelene.

Brukere av ordningene

I vårt utvalg inngår til sammen 24 familier som oppgir at de har redusert foreldrebetaling, og 8 har gratis kjernetid. I Ski kommune har de aller fleste redusert foreldrebetaling, bare 2 familier har gratis kjernetid. Disse var enten eneforsørgere, studenter eller par med utenlandsk bakgrunn hvor den ene var under utdanning, arbeidsledig eller i arbeidspraksis. I bydelene i Oslo har også flest familier fått redusert foreldrebetaling, men her er andelen familier som har gratis kjernetid, større. Også her inngår eneforsørgere eller par hvor begge eller én er i utdanning, arbeidssøkende eller uten arbeid. De er med og uten utenlandsk bakgrunn. Flere oppgir at de har fått kjennskap til moderasjonsordningene gjennom venner / andre foreldre. Én hadde blitt kontaktet av barnehagekontoret. Selv om flere sier det har gått greit å søke, er det også tilbakemeldinger fra denne gruppa om at det er komplisert å fylle ut det elektroniske skjemaet, at de har fått hjelp til å søke, eller at de ønsker slik hjelp, og enkelte ønsker skjemaet på flere språk.

Gjennomgående svarer de som tidligere hadde rett til moderasjonsordninger, men som i dag ikke har det, at de i dag jobber heltid. De fleste av disse har benyttet ordningen med søskenmoderasjon tidligere. I Oslo-utvalget kan noen ha hatt erfaring med ordningen med gratis kjernetid for alle barn i bydelen tidligere.

Informasjonskanaler

Informasjon om moderasjonsordningene kan enten blir formidlet direkte til foreldrene, eller de må selv oppsøke informasjonen. I surveyundersøkelsen vi har gjennomført, har vi undersøkt hvordan foreldrene har fått vite om moderasjonsordningene. Vi finner her en forskjell mellom de to kommunene. Informasjon via barnehagens eller kommunens hjemmeside på nettet er den viktigste informasjonskilden for foreldrene i de to bydelene i Oslo; en tredjedel oppgir at de har fått informasjon på denne måten. Også i forstads kommunen oppgir tilsvarende andel at de har fått informasjon via nettsider. Den største forskjellen mellom kommunene er at i forstads kommunen oppgir 60 prosent at de har fått informasjon om moderasjonsordningene gjennom barnehagen, mens bare 15 prosent av dem som svarer i Oslo, sier at barnehagene har informert om moderasjonsordningene. Det kan se ut som om barnehagene har blitt brukt som

informasjonskanal direkte til foreldrene i større grad i forstadskommunen enn i Oslo-bydelene. I Oslo-bydelene var en viktig informasjonskilde nettsidene foreldrene selv oppsøker når de blant annet søker om barnehageplass.

Videre har vi spurt hvor viktig ulike offentlige instanser har vært for at foreldre har mottatt informasjon om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Nav peker seg ut som informasjonskanal framfor helsestasjonen. Flere som benytter seg av moderasjonsordningene, oppgir at de har fått informasjon gjennom Nav. Det kommer også fram at åpen barnehage ikke er en viktig informasjonskilde; svært få har krysset av for dette svaralternativet.

Vi har også undersøkt betydningen av uformelle kanaler, som tips fra bekjente og via sosiale nettverk. I Oslo-utvalget svarer to av ti at de har fått kjennskap til ordningene via venner eller andre foreldre, mens i forstadskommunen svarer vel én av ti at de har fått informasjon på denne måten. Vi antar at det er større anledning til å formidle muligheten til å søke om å få redusert betaling til andre der flere befinner seg i samme situasjon, for eksempel kvinner som går på kurs, er i praksis eller er studenter. Foreldre som er i en overgangssituasjon, for eksempel er nyskilt og får endret økonomi, vil ikke nødvendigvis ha noen rundt seg som har relevante erfaringer å formidle. Én mor som er i en slik situasjon, forteller at hun ikke kjenner noen andre som har rett til redusert foreldrebetaling. Hun har ikke snakket med venner eller andre foreldre om dette, selv om hun gjerne skulle ha forhørt seg om andres erfaringer med for eksempel søknadsskjemaet. Hun har heller ikke tatt dette opp med personalet i barnehagen, siden dette ikke har vært et tema for samtaler og hun ikke opplever at det har vært naturlig å gjøre.

Innføringen av redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid har vært fulgt av politisk debatt. Foreldre som har fortalt at de er politisk aktive, har sagt at de har fått kjennskap til ordningen på denne måten. Redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid har vært et tema som har vært diskutert i media, og om lag en fjerdedel i Oslo og en femtedel i Ski sier at de har fått kjennskap til ordningen gjennom media.

I den landsdekkende barnetilsynsundersøkelsen fra 2016 svarer bare 12 prosent at de fikk vite om ordningen via internett. De viktigste kildene den gang var skriftlig informasjon fra kommunen (halvparten svarer dette), mens én av fire fikk kjennskap til ordningen via personalet i barnehagen, noe som er langt færre enn i utvalget fra forstadskommunen. Det var også færre i 2016 som hadde fått kjennskap til ordningene gjennom media. I vår undersøkelse er det altså en tredjedel som har fått informasjon om redusert foreldrebetaling og gratis kjerne-

tid via barnehagens eller kommunens nettsider. I Oslo er det for eksempel lagt inn informasjon om moderasjonsordningen på den enkelte barnehages nettsider, slik at denne informasjonen kommer klart fram når foreldre vil undersøke ulike barnehagers profil når de skal søke om barnehageplass.

Selv om kjennskap til moderasjonsordningene kommer gjennom mange informasjonskanaler, er budskapet fra noen av foreldrene klart: «Barnehagen må bli bedre til å informere om ordninger som allerede finnes. Mange av oss kjenner ikke denne type ordninger.» De ønsker også bedre informasjon om hvem som faller inn under ordningene. «Det er så tilfeldig hvordan vi får vite slike ting.» «Vi har fått svært lite info. Aner ikke om vi går under kriteriene for å få dette.» Flere sier at skrivet som fulgte med spørreundersøkelsen, var det første stedet de hadde fått vite om moderasjonsordningene.

Også informasjon om mulighet til å få søskenmoderasjon har ikke nådd alle. Noen av dem som får søskenmoderasjon, hadde oppdaget denne ordningen fordi de hadde fått moderasjonen automatisk på regningen. De var ikke klar over søskenmoderasjonsordningen i utgangspunktet.

Søknadsprosedyren

Utgjør det at ordningene er søknadspliktige, en barriere mot å søke? Kan for eksempel språk og elektroniske søknadsprosedyrer høye terskelen for foreldre som er i målgruppa? I intervjuer med foreldre kommer det fram at søknadsprosessen kan oppleves frustrerende, slik en mor beskriver over. Hun strever med å finne fram til søknadsskjemaet på nettet og er usikker på hvilken bydel som er riktig mottaker når hun har flyttet til en ny bydel, mens barnet fortsatt går i en barnehage som ligger i den gamle bydelen. Hun er også usikker på hva slags dokumenter hun skal legge ved når barnet har delt bosted etter en skilsmisse. I spørreskjemaundersøkelsen har vi spurt foreldrene som har søkt om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid, om hva de tenker om søknadsprosedyren. Flest svarer at det går greit å svare på skjemaet, men det er også foreldre som sier de ønsker hjelp eller har fått hjelp til å søke, og at de ønsker skjemaet på flere språk. I forstadskommunen er det flere som sier at de har fått hjelp eller ønsker hjelp til å søke, enn det er i de to Oslo-bydelene, hvor de som har svart på spørreundersøkelsen, også omfatter for eksempel studenter. Derimot er det flere i Oslo enn i forstadskommunen som opplever at det er vanskelig å skaffe dokumentene de trenger for å søke.

Betyr ordningene noe for bruk av barnehage og yrkesdeltakelse?

Tilsvarende som i SSBs barnetilsynsundersøkelse (Moafi, 2017) finner vi at familiene med rett til redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid består av husholdninger med eneforsørgere eller er familier der foreldrene har en kombinasjon av heltidsarbeid/utdanning/kurs/arbeidsledighet. De aller fleste som ikke har rett til moderasjonsordninger, oppgir at begge foreldrene er i heltidsjobber, eventuelt at den ene av foreldrene er i utdanning eller jobber deltid. De fleste som har søskenmoderasjon, oppgir at begge foreldrene jobber heltid.

I foreldreundersøkelsen har vi spurt om ordningene med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid har påvirket foreldrenes arbeidslivsdeltakelse og barnas deltakelse i barnehage. De fleste respondentene som bruker disse ordningene, sier at dette ikke har påvirket bruken av barnehage eller deltakelsen i arbeidslivet. De ville uansett måttet bruke barnehage for å kunne være i arbeid eller fullføre studiene. Det er også enkelte familier med rett til disse moderasjonsordningene hvor en av foreldrene er hjemmeværende.

Reduserte utgifter til barnehage har likevel positiv betydning for familiene og deres økonomi. Å kunne ha barna i barnehagen har gjort det mulig å konsentrere seg om jobb og studier. En enslig forsørger sier for eksempel: «For meg som enslig forsørger gjør dette det mulig for meg å ha fast jobb og overleve med de andre levekostnadene.» En annen sier at hun kan prioritere studier, slik at hun blir raskt ferdig, ved at hun ikke er så avhengig av å ha en ekstra jobb. Flere sier det hjelper dem å bli raskere selvhjulpne. De understreker at den reduserte foreldrebetalingen gir litt romsligere økonomi for familien, selv om de fortsatt har det trangt.

Også foreldre som mottar søskenmoderasjon, understreker at denne ordningen er viktig for familiens økonomi. Én familie oppgir at de tjener akkurat for mye til å ha rett til redusert foreldrebetaling, men søskenmoderasjon hjelper dem: «Søskenmoderasjon gjør det overkommelig å bruke barnehagen, men det er fortsatt dyrt. Vi tjener så vidt over det som er grensen for å få reduksjon. Men det hjelper oss.»

Vi har også fått noen refleksjoner om tilpasninger for dem som er i grenseland for å ha rett til redusert pris: «Hvis man tjener mindre, så betaler man mindre til barnehagen og.» En annen familie sier at de har måttet jobbe ved siden av studier for å ha råd til barnehagen. «Samtidig hindrer det oss i å få moderasjon.» Denne familien kommer akkurat over grensen for å få moderasjon. Et annet par bemerker: «Siden vi ikke har vært klar over disse ordningene, kan en si at

mangelen på informasjon om moderasjonsordningene har ført til at den i vår familie som har inntekt har vært nødt til å jobbe ekstra for å betale barnehagen.»

Oppsummering av kapitlet

Dette kapitlet har belyst hvordan informasjon om moderasjonsordningene blir formidlet, og om denne informasjonen når familiene i målgruppa. Vi har nærmet oss dette spørsmålet fra to kanter. Først så vi på hvordan kommunene beskriver informasjonsarbeidet sitt, og hvordan de ansvarlige for moderasjonsordningene oppfatter at de når ut med informasjon. Her finner vi forskjeller mellom kommunene på hvor målrettet de arbeider for å nå målgruppa. Undersøkelsen vi har gjennomført, viser at noen kommuner har en offensiv strategi for å øke barnehagebruken, og at disse bruker moderasjonsordningene aktivt for å nå dette målet. Andre kommuner er mindre aktive i arbeidet for å øke barnehagebruken, og her er moderasjonsordningene innført for å sikre innbyggernes rett til moderasjon, men ikke på samme måte ansett som et rekrutteringsverktøy for kommunen. Det er imidlertid utbredt også blant de aktive kommunene at saksbehandlerne erfarer at det er behov for bedre informasjon om moderasjonsordningene. Det er familier som har rett til ordningene som ikke vet om dem. Det er derfor viktig at ulike instanser formidler informasjon, og at familiene kan få hjelp til å søke.

Svarene fra spørreundersøkelsen som gikk til alle landets kommuner, viser godt samsvar med caseundersøkelsen når det gjelder å beskrive hvem som har ansvar for å informere om moderasjonsordningene. Den generelle informasjonen går ut til alle via nettsider og gjennom barnehagen, og dette suppleres med at særlig Nav og helsestasjonene informerer familiene de er i kontakt med. Når det gjelder å spesifikt informere familier som ikke bruker barnehage, ser det imidlertid ut til å være noe avvik. Her er det helsestasjonene som trekkes fram som viktigst i den landsomfattende undersøkelsen til de kommunale barnehagemyndighetene, mens caseresultatene tyder på at bildet er mer sammensatt. Helsestasjonene har en viktig oppgave med å informere om barnehager. Når det gjelder moderasjonsordningene, *kan* de spille en slik rolle dersom kommunen eksplisitt har bestemt å organisere seg slik. Vi har funnet gode eksempler på at dette er vellykket. Det later imidlertid ut til at det finnes en forestilling om at helsestasjonen gjør denne jobben siden de har bred kontakt med alle barnefamilier, men det ser ikke ut til å være noen automatikk i dette. Denne typen arbeid må derfor forankres i bredden av kommunale etater.

Det ser imidlertid ut til at Nav har en viktig rolle. Dette handler dels om at flyktningtjenesten i mange kommuner er en del av Nav, og at disse følger opp

familiene med tanke på barnehagebruk og de tilgjengelige moderasjonsordningene. I tillegg er Nav i kontakt med mange familier som bruker barnehage og har rett på moderasjon, eller familier som Nav mener bør bruke barnehage for å gjøre seg tilgjengelig for arbeidsmarkedet, og da er moderasjonsordningene en del av informasjonen Nav gir. Funnene fra den nasjonale spørreundersøkelsen med oppfølgingsintervju til 10 kommuner kan tyde på at barnehagemyndighetene i mange kommuner ikke er helt innforstått med den faktiske kontaktflaten i Nav og hvilket potensial som ligger der. En annen type aktører som i noen kommuner kan spille en konstruktiv rolle for å rekruttere til barnehager, er sivilsamfunnsorganisasjoner, men heller ikke disse ser barnehagemyndighetene ut til å være særlig bevisst på.

Videre har vi som del av caseundersøkelsene gjennomført en elektronisk survey blant foreldre til barn i barnehage for å undersøke informasjonsarbeidet fra familienes perspektiv. Undersøkelsen viste at ikke alle foreldre kjente til moderasjonsordningene, inkludert noen som kunne være i en situasjon der de kunne ha rett til ordningene. I tillegg til de formelle kanalene oppgir foreldre at også uformelle kanaler, som medier og eget sosialt nettverk, har vært viktig for at de har fått kjennskap til ordningene. Mens noen som har rett til moderasjonsordningene, for eksempel studenter, opplever det som enkelt å søke, er det andre som opplever søkeprosessen som mer utfordrende og trenger bistand. En viktig lærdom er at for en del familier i målgruppa vil informasjonsarbeidet omfatte informasjon om søknadsprosedyrer og forvaltningspraksis. Et annet trekk er at mange kan stå i en «uvanlig» situasjon der de ønsker å søke om redusert foreldrebetaling etter at de har fått barnehageplass. De har ulike typer spørsmål som går ut over den informasjonen som ligger på nettet. Det er derfor viktig at det finnes lett tilgjengelig informasjon om hvilken instans de som skal fylle ut søknadsskjema, kan henvende seg til for enkelt å få svar på spørsmålene sine.

4 Utsatt barnehagestart

Moderasjonsordningene skal bidra til at familiens økonomi ikke skal være en årsak til at foreldre ikke bruker barnehage. I dag går så å si alle barn i barnehagen før skolestart. Dette betyr at barnehagen har blitt en betydelig læringsarena og et møtested for barn fra ulike samfunnslag og med ulike familiebakgrunner. Barnehagen er en betydelig sosial og kulturell integreringsarena og utgjør bunnlinjen i dagens utdanningssystem. Økt bruk av barnehage fra tidlig alder er en drastisk endring i barns oppvekstbetingelser sammenlignet med hvordan disse var for bare et par tiår siden.⁵ At barn i økende grad vokste opp innen felles strukturelle og profesjonaliserte rammer, betinget av offentlige ressurser og prioriteringer, skapte bekymringer og ble debattert, både faglig og i media (se f.eks. Kjørholt, 1994; Haug, 2013). Diskusjonen om økt institusjonalisering av den norske barndom har stilnet. De politiske tiltakene som barnehageforliket på Stortinget i 2003 og andre barnehagepolitiske virkemidler som er iverksatt for å utvide bruk av barnehagen, kan, slik vi viste til innledningsvis, forstås ut fra både et utdanningsperspektiv, et arbeidslivsperspektiv og et integreringsperspektiv. Disse perspektivene har også formet foreldres forståelser og begrunnelser for å bruke barnehagen.

Men ikke alle barn går i barnehage. For familier med barn mellom ett og to år er et alternativ til barnehage å motta kontantstøtte. En del bruker kontantstøtte også fordi de venter på en barnehageplass. Mens 28 prosent av barna i denne aldersgruppa ikke er i barnehage, er det bare 5 prosent av 2-åringene som ikke er i barnehage. For 3- og 4-åringer er det 2 prosent, og for 5-åringer er det bare 1 prosent som ikke er i barnehage. Det er dermed snakk om en liten andel familier som ikke bruker barnehage. De aller fleste barn går i barnehage før skolestart.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på grunnene et utvalg foreldre gir til at de ikke bruker barnehage for sine barn. Dette kan gi viktig bakgrunnskunnskap om hvilke hensyn og perspektiver som kan være vesentlige å inkludere i informasjonsarbeidet rettet mot familier som ikke har søkt om plass i barnehagen. Foreldrene er rekruttert gjennom åpne barnehager og en lokal innvandrerorganisasjon, og det var foreldrene med barn som var i to–treårsalderen eller

5 I år 2000 var seks av ti barn i alderen 1–5 år i barnehage, i dag er ni av ti barn i barnehage. Endringen har vært størst blant dem under tre år. I 2000 var bare 37 prosent av barn under tre år i barnehage.

eldre, vi var mest interessert i å møte. Vi spurte om deres begrunnelser og var særlig opptatt av hvordan de vektla verdimeslige, praktiske eller økonomiske argumenter for ikke å bruke barnehagen. Videre spurte vi om de kjente til ordningene med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid, og om disse ordningene ville være vesentlige for deres valg nå og i framtiden.

Vi hadde et begrenset utvalg foreldre og gjorde i alt ni intervjuer. Til sammen får disse foreldrene likevel fram nyanserte forståelser av hva som er grunnene til at de selv ikke har barna i barnehagen, og de viser også til andre familier de kjenner som har samme vurderinger. Det er variasjonsbredden i begrunnelsene deres vi vil legge vekt på i framstillingen. Felles for dem vi intervjuet, var at det å ha barna hjemme var tidsbegrenset, og alle sier at de har tenkt at barna skal gå i barnehage før de begynner på skolen. De anser barnehagen som nødvendig for å gi barna en god skolestart. De fleste trakk fram flere årsaker til at barna var hjemme, hvor økonomi kunne være en av grunnene. Vi har identifisert fire ulike grunner: Den ene er at de ønsker selv å følge barnas utvikling, en annen er at de vil at barna skal lære eget morsmål før de begynner i barnehagen. Årsaken kunne for det tredje være av mer pragmatisk og midlertidig art, som at de hadde flyttet og ventet på ny barnehageplass eller plass i en foretrukket barnehage. Den siste grunnen var mer sammensatt og hadde sammenheng med familienes relative isolasjon og begrensede sosiale nettverk. De ulike grunnene finner vi igjen i andre studier som undersøker familiers bruk av barnetilsynsordninger, og vi vil bruke særlig to norske studier for å plassere funnene våre i en større helhet: SSBs barnetilsynsundersøkelser fra 2010 og 2016 og en NOVA-studie basert på kvalitative intervjuer med foreldre som ikke brukte barnehage (Seeberg, 2010). Det er samtidig viktig å ha i bakhodet at det også i løpet av den relativt korte perioden disse studiene dekker, har blitt iverksatt flere politiske virkemidler på både integrerings- og barnehageområdet som har påvirket motivasjon og bruk av barnehage.

SSBs barnetilsynsundersøkelser har sett nærmere på hvilke forhold foreldrene oppgir som er viktige grunner til at de ikke søker barnehageplass (se f.eks. Moafi & Bjørkli, 2010; Moafi, 2017). I 2010 utgjorde denne gruppa ti prosent av familiene i undersøkelsen med barn i alderen 1–5 år, og i 2016 syv prosent av familiene. Andelen familier i undersøkelsen med barn mellom 3 og 5 år som det ikke var søkt plass for, var betydelig lavere, og forholdsvis færre var i denne aldersgruppa i 2016 sammenlignet med 2010. Barnetilsynsundersøkelsene finner at det ofte er flere årsaker til at foreldrene ikke søker barnehageplass. I 2016 oppgir ni av ti foreldre med barn i alderen 1–2 år at for dem er det viktig at barnet er sammen med mor de første årene. Nesten like mange sier at én av

foreldrene uansett er hjemme, og at de ikke trenger barnehageplass. Vel halvparten oppgir at det er viktig at barna først lærer seg morsmålet.

For barna mellom tre og fem år oppgir åtte av ti at foreldrene likevel er hjemme. Vel halvparten av foreldrene sier at det er viktig at barnet er sammen med mor de første årene, og at barnehagetilbudet ikke passer dem. Blant foreldrene med barn i denne alderen er det litt færre sammenlignet med dem som har de yngste barna som svarer at barna må først lære seg morsmålet før de søker om plass i barnehagen.

SSBs barnetilsynsundersøkelser har dessuten spurt om økonomi er avgjørende for bruk av barnehage. Sammenlignet med i 2010 var det i 2016-undersøkelsen en større andel av foreldrene som oppga at én av grunnene til at de ikke hadde søkt om barnehageplass, var at «det er for dyrt». I 2010 var det én av ti, og i 2016 var det tre av ti foreldre som oppga at de ikke hadde barn i barnehage på grunn av kostnader. Barnetilsynsundersøkelsene underbygger dermed at det finnes en gruppe foreldre som ikke har søkt barnehageplass som er i målgruppa for moderasjonsordningene.

Tilsvarende som i SSBs barnetilsynsundersøkelser svarer foreldrene i NOVA-studien fra 2010 at det gjerne er flere og sammensatte grunner til at de ikke har barn i barnehagen. Denne studien omfattet intervjuer med 30 familier med barn i alderen 3–5 år fra ulike deler av landet (Seeberg, 2010). Den sterkeste fellesnevneren blant foreldrene var verdimeslige hensyn, som at barn trenger ro og frihet, og at foreldrene er de beste omsorgspersonene for sine barn. Også økonomiske og praktiske forhold var utslagsgivende. Dette framkom på tvers av klasse, etnisitet og bosted. For de minoritetsspråklige mødrene som ble intervjuet, var barnas tilegnelse av morsmålet også et vesentlig argument. De aller fleste som ble intervjuet, var positive til en eller annen form for skoleforberedende tilbud. Antakelser om at familiene tilhørte den mest ressursvake delen av befolkningen, ble ikke bekreftet i denne studien. For enkelte var foreldrebetaling likevel en viktig grunn for ikke å bruke barnehage, selv om andre prioriteringer kunne være mer avgjørende for når barnet startet i barnehagen.

«Staten får ikke mitt barn»

En del av mødrene som var hjemme, fortalte at de ønsket å følge med på barnets utvikling og ta del i de gledene det er å ha småbarn som vokser opp. Kari⁶ hadde for eksempel høyere utdanning og fortalte at da de fikk det siste barnet, hadde familien en livssituasjon og økonomi som gjorde at hun kunne være hjemme

6 For å ivareta anonymitet er navnene forandret.

noen ekstra år, med en liten deltidjobb som hun kunne tilpasse familielivet. Forhold på arbeidsplassen bidro også til at hun ikke ønsket å vende raskt tilbake. Å være hjemme virket positivt inn på hele familien, for skolebarna, yngstebarnet på tre år, henne selv og parforholdet. Hun hadde vært i utdanning mens hun hadde fått de tre eldste barna, og hadde alltid «hengt i stroppen». Hun hadde vært disiplinert og travel, og dette hadde preget familielivet. Hun ville derfor unne seg noen få år der hun kunne oppleve gleden over å se et barn vokse opp, ha tid til familien, og til seg selv.

Også en annen mor, Marita, begrunner det å være hjemme med de tre barna under fire år med eget ønske om å følge med på barnas utvikling. «Jeg vil oppleve denne tiden – jeg vil ikke gi barna til staten.» Hun er utdannet barne- og ungdomsarbeider og har tidligere jobbet i barnehage. Da det første barnet var ett år, jobbet hun om dagen, mens faren jobbet natt og passet sønnen på dagtid. En stund var sønnen også i barnehage. Da de fikk neste barn, bestemte hun seg for at hun ville bruke årene med småbarn hjemme. Ønsket om å formidle sin kulturelle ballast til barna ble sterkere. «Da jeg fikk barn ble det viktigere å følge tradisjonene som også moren min hadde gitt til meg.»

Jeg møter kvinnene i en åpen barnehage. For Marita var den åpne barnehagen et sted hun traff venninner som også var hjemme med barn. For henne inngikk den faste dagen i åpen barnehage i det pedagogiske opplegget hun hadde laget for seg selv og barna. Hver ukedag hadde et fast program, som hun mente ivaretok barnas behov for sosial kontakt, språklig stimulering og utelek. Venninnene møttes også fast en annen dag i uken, hvor barna kunne leke sammen ute.

Også Kari forteller at hun tenker gjennom hva slags erfaringer det er viktig å gi sønnen, slik at han holder tritt med det som skjer i barnehagen. Gjennom hverdagsoppgaver får han kunnskap hun mener han trenger å lære. Men hun opplever at det er få steder de kan møte andre barn, derfor er åpen barnehage en god mulighet. Kari sier at hun er overrasket over hvordan hennes egne vurderinger om å være hjemme i så stor grad finner gjenklang hos mødrene til større barn som hun møter her. «Det var fint å finne ut at vi har så mye til felles selv om vi har så ulik bakgrunn, det er ikke så ofte jeg snakker om viktige familietemaer og verdier med kvinner med chador.» Utenom den åpne barnehagen møter Kari få mødre som har tatt samme valg som henne, men hun har kontakt med andre hjemmевærende mødre via internett.

Både Kari og Marita understreker at de hele tiden vurderer *når* det er best at barna starter i barnehage. Deres valg har vært en *utsettelse* av oppstart, de mener at barna vil trenge de sosiale og faglige ferdighetene som barnehagen gir dem

før de begynner på skolen. De er likevel glad for månedene og årene de og barna har sammen, og at de har mulighet til å velge å være hjemme en stund. «Staten får ikke *mitt* barn», avslutter Kari, med et smil.

Mødre som Kari og Marita protesterer mot det de oppfatter som en massiv forventning om å tilpasse seg en foreldreskapsnorm og en livsstil som barnehagen muliggjør. Mødrene vi har snakket med som har større førskolebarn hjemme, forteller at de møter mange kritiske blikk når de er ute på dagtid. Kari, for eksempel, forteller om hvordan naboer og butikkansatte har spurt henne om hvorfor sønnen ikke er i barnehagen. Hun kjenner også blikk på seg når de tar T-banen. Marita forteller at helsestasjonen alltid tar opp at hun ikke har barna i barnehage. Hun er imidlertid klar i sin tale, hun forteller dem at hun vil oppleve disse årene sammen med barna, og hun mener at hun gir dem en oppdragelse og et grunnlag som er like bra som i barnehagen. Hun vet selv hva barnehagen står for. «Men mistenksomhet er overalt.» Deres motstand mot å bruke barnehage er ideologisk begrunnet, likevel slutter de seg til og tilpasser det pedagogiske prosjektet til barnehagene, hvor dette er en norm som også påvirker deres måte å sette barnets behov og utvikling i sentrum på. Barnas tid hjemme er også begrenset; det er snakk om en utsettelse, og de vil plassere barna i barnehage i god tid før skolestart.

Valget om å ha barn hjemme har økonomiske konsekvenser. For familiene er dette en prioritering for en periode. De tilpasser forbruket deretter. Mannen arbeider eventuelt ekstra, slik tilfellet er for Marita. Som tidligere barnehageansatt kjenner Marita til at det finnes moderasjonsordninger, og hun tenker at noen i hennes vennekrets vil kunne falle inn under ordningen med redusert foreldrebetaling, men de har foreløpig ikke undersøkt dette nærmere.

«Må først lære morsmålet»

En del minoritetsspråklige mødre uttrykte bekymringer for språkopplæringen. De var opptatt av at barna bør ha lært morsmålet før de begynner i barnehagen, samtidig som de var bevisst på betydningen av å lære seg norsk tidlig og ha god norsk språkforståelse før skolestart. Språksituasjonen i familien kunne være kompleks. Flere vi har intervjuet, forteller at foreldrene selv har hvert sitt morsmål. Noen bruker ett av disse språkene for å kommunisere sammen og med barnet. Andre bruker for eksempel engelsk som felles språk, men kommuniserer også med barnet på hvert sitt morsmål. I tillegg vil barnets søsken og foreldre bruke norsk i det daglige. I andre familier var familielivet dominert av et felles minoritetsspråk.

Mødrene verdsatte at barnet skulle kunne kommunisere på morsmålet med slekt og familie, og at det at barnet lærte seg foreldrenes språk, var et uttrykk for at familien verdsatte deres bakgrunn og sosiale tilhørighet. Morsmål er nært knyttet til foreldrenes identitet og hvem de ønsker at barnet skal bli. Å beherske foreldrenes språk blir et tegn på barnets forankring og anerkjennelse av egen bakgrunn, livshistorie og levemåte. Flere mødre uttrykte bekymring for at barnet ikke ville tilegne seg foreldrenes morsmål om de startet tidlig i barnehagen. De støttet seg til en forståelse av språkutvikling som hevder at barnet må lære seg ett språk tilstrekkelig før det kan lære et nytt, slik at det ikke blander ord og språkformer. De var redd for at for sterk eksponering for norsk tidlig i språkutviklingen ville gå på bekostning av morsmålsopplæringen. «Barn må lære morsmålet før de kan lære norsk.» «Barn kan ikke lære to språk samtidig.» Dette var en forståelse de møtte i sitt eget sosiale miljø: «Alle har hørt fra bekjente at de mister morsmålet når de er i barnehagen.»

Mødrene brukte morsmålsargumentet sammen med andre grunner for at de ventet med å søke om barnehageplass. Samtidig bidrar argumentet om at barnet lærer norsk gjennom å være sammen med andre barn i barnehagen, til at de søker barnehageplass. Noen vi intervjuet, hadde erfaring med at det ble organisert språkgrupper for minoritetsspråklige familier. Yasmin, for eksempel, hadde erfaring fra tidligere med å gå i en åpen barnehage som også organiserte en språkgruppe. Denne ble lagt ned høsten 2017. Hun mente språktilbudet de hadde i språkgruppa, var bedre enn det barnehagedeltakelse kunne gi. «Her var barn sammen med foreldrene, og vi foreldrene fulgte opp det barna lærte av nye ord. Og vi lærte også nye ord og sanger.» Ved å følge språkutviklingen til barna fikk de selv bedre norskkunnskaper. De fikk tillit til opplegget ved at de visste hva det gikk ut på, og kjente lederne. Yasmin var skeptisk til at språktilegnelsen for de minste barna var så god de første årene i barnehagen, når det var så mange barn og travle og slitsomme dager. Hun var ikke overbevist om at språkopplegget i barnehager med mange minoritetsspråklige var tilstrekkelig.

Overgangsperioder

For flere mødre var det mer tilfeldig at de var hjemme med barn en lengre periode enn de hadde tenkt i utgangspunktet. Én mor med en gutt på nesten tre år hadde akkurat flyttet til kommunen og mistet den tidligere barnehageplassen. De ventet på å få en barnehageplass i den nye kommunen. En annen mor ventet på plass i en barnehage med en spesiell profil og utsatte barnehageoppstarten til de fikk plass i riktig barnehage. Én mor med tre barn under skolealder, der én var under to år, var uansett hjemmeværende. Hun opplevde at det å ha de to eldste i barnehagen skapte praktiske utfordringer med å bringe og hente, noe

hun ikke prioriterte. Det var dessuten mindre kostbart å ha alle tre barna hjemme når hun allikevel var hjemmeværende.

En mor vi snakket med i en åpen barnehage, hadde fått barnehageplass i en barnehage som lå langt unna boligen. De måtte bytte fra buss til T-bane for å nå fram til barnehagen og syntes dette var veldig slitsomt. Det ble for tungvint å skulle frakte to barn på denne måten, og dessuten innebar det ekstra utgifter til månedskort, noe som tynget økonomien ytterligere. Hun hadde derfor sagt fra seg plassen og ventet på å få en barnehageplass i nærheten av boligen.

At bruk av kollektivtransport kan være en grunn til at foreldre sier fra seg barnehageplassen, blir bekreftet også fra representanter for ulike instanser i kommunene vi har snakket med. For eksempel forklarer representanten for et barnehagekontor i en bydel i Oslo hvor skjev utbyggingen av barnehagene er i bydelen, slik at noen boområder der det bor mange minoritetspråklige barn, har lang og kronglete vei for å komme til og fra barnehagen. Erfaringene her er at foreldre sier fra seg plassen, men fordi det er lav barnehagedekning i denne bydelen, vil disse foreldrene ikke være sikret prioritering ved neste ledige plass. Om barnet fyller tre år i denne perioden, kommer de også inn på en ny prioriteringsliste, hvor de eldre barna på søkerlisten vil ha forrang. Barnet kan da igjen få tildelt barnehageplass i et annet nabolag. «De kan komme inn i en vond sirkel», er erfaringene fra dette barnehagekontoret.

Mangefasettete kommunikasjonsbarrierer

Den siste grunnen til ikke å bruke barnehage er mer sammensatt og har sammenheng med familienes relative isolasjon og begrensede sosiale nettverk. Dette gjelder familier som gjerne har lite kontakt med eller kunnskap om offentlige institusjoner. Her kunne en blanding av generell avstand og mistillit til samfunnsinstitusjoner, økonomi, kommunikasjonsproblemer, utilstrekkelig informasjon og kunnskap om barnehagen være momenter som begrenset barnehagebruk. Ofte hadde disse familiene hjemmeværende familiemedlemmer som kunne passe barnet, og de foretrakk familiebasert barnetilsyn framfor barnehage. Barnehagen ble forbundet med et offentlig kontrollregime som de var fremmed for og fryktet. Vi har ikke snakket direkte med foreldre som formidler denne forståelsen, men snakket med mødre som selv har vært i denne situasjonen, og som selv var skeptisk til barnehage og andre offentlige institusjoner tidligere. De har fortsatt kontakt med isolerte mødre i lokalsamfunnet. Flere av representantene for organisasjonen Bydelsmødrene erfarer at mange av mødrene de er i kontakt med, trenger hjelp til å bruke offentlige tjenester, inkludert helsetjenester. De

opplever at mødrene selv ønsker å komme ut av isolasjonen og er takknemlige for hjelp. Offentlig informasjon når sjelden fram til disse familiene. De trenger derfor kunnskap om hvordan forvaltningen er organisert og fungerer, formidlet på et språk de forstår, og å bli møtt med respekt og likeverd. Begrenset språk-kompetanse og manglende kunnskap om forvaltningspraksis og søknadsprosedyrer forsterker kommunikasjonsvanskene. Bydelsmødrene kommer med flere eksempler på at minoritetsspråklige mødre føler seg misforstått, eller at de ikke har fått med seg innholdet i møter på offentlige kontorer eller i meldinger og brev. Mødrene sier derfor at de kvier seg for å ta kontakt med offentlige instanser, og at det kan være skremmende å snakke med de ansatte. Dette virker inn på motivasjonen for å ta kontakt, engasjere seg og delta.

I tillegg til egne kommunikasjonsutfordringer virker andres gjenfortellinger og rykter om møter med forvaltningen inn på tilliten familiene har til offentlige instanser (se f.eks. Friberg og Elgvin, 2016). Dette inkluderer tillit til barnehagen. Også Bydelsmødrene forteller om at de selv tidligere var engstelig for at barnehagen hadde direkte kontakt med barnevernet, og dette gjorde dem utrygge. Etter at de har fått mer kunnskap om forvaltningssystemet og selv fått erfaring med å ha barn i barnehage, har denne frykten blitt mindre.⁷ Likevel mener de at det er nødvendig aktivt å øke tilliten til offentlige instanser hvis man skal kunne forvente at familiene skal bruke barnehage.

For mange i denne foreldregruppa vil dessuten husholdets trange økonomi forsterke deres forståelse av at barnehage ikke er aktuelt for deres barn. Familiene er derfor i kjerneområdet for de politiske intensjonene bak moderasjonsordningene. Beskrivelsene over viser til sammensatte kommunikasjonsbarrierer som det er nødvendig å overkomme for å nå ut med informasjon om barnehager, inkludert informasjon om ordningene som reduserer de økonomiske belastningene med å ha barn i barnehage. Informasjonsarbeidet må ta høyde for en helhetlig innretning for å bryte disse kommunikasjonsbarrierene. I tillegg til språklige barrierer kan det også for noen være sosiale og kulturelle barrierer man må kommunisere om. Bruk av ressurspersoner og formidlere, slik Bydelsmødrene er et eksempel på, kan være en god strategi i dette arbeidet.

7 Tillit til barnevernet, inkludert barnehagens ansvar for eventuelt å sende bekymringsmeldinger til barnevernstjenesten, er et omdiskutert tema. Gjennomgang av meldeinstanser til barnevernet i 2016 viser at barnehagene er den viktigste melderer om barn fra 3 til 5 år og sto for 19 prosent av alle meldingene for denne aldersgruppa. Dette utgjorde likevel bare 5 prosent av alle meldingene til barnevernet dette året (https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/Bekymringsmeldinger/, se også Backe-Hansen, 2009).

Integreringsmål og motstand

Vi vil avslutningsvis reflektere over informantenes begrunnelser for at de ikke bruker barnehage, sett i sammenheng med intensjonene i offentlig familie- og integreringspolitikk. I et utdanningsperspektiv er intensjonen at økt barnehagebruk kan bidra til å forbedre utdanningsresultatene, særlig for barn fra familier med dårlige levekår. I et arbeids- og likestillingsperspektiv legges det vekt på barnehagens betydning for at mødrene deltar i arbeidslivet, noe som så kan sikre likestilling mellom kjønnene. Ut fra integreringshensyn er intensjonen at barn har tilstrekkelig norsk språkgrunnlag og sosial kompetanse når de starter på skolen, samt at mødrene blir integrert gjennom å være yrkesaktive. Barnehagen har fått en sentral rolle i realiseringen av de politiske målene på familie- og likestillingsfeltet og har blitt en grunnbjelke i pregingen av barn og familier til samfunnsdeltakelse. Her tilegner barna seg grunnleggende normative, kulturelle, relasjonelle og kommunikative ferdigheter. Barnehagen står for en profesjonsforankret forståelse av utvikling og læring, en forståelse som faglærte har til felles med mange foreldre, men ikke alle. Som Kari og Marita formidler, er de profesjonsforankrede forståelsene av utvikling og læring også styrende for hvordan disse mødrene legger opp programmet for barnas dager hjemme. Samtidig er det velkjent hvordan holdninger til barnehager og sosialiseringsspraksiser kan være forskjellige mellom ulike sosiale klasser (Gullestad, 2006; Lareau, 2003; Stefansen og Farstad, 2010; Stefansen, 2011). Dette gjelder også religiøse og etniske minoriteter og innvandrerforeldre (Lidén, 1990, 2005; Erstad, 2015; Gedalof, 2009). Forskjellene mellom barnehagen og foreldrenes egne referanserammer for oppdragelse kan dermed også oppleves som kontrastfulle og ambivalente. Slike forskjeller kan prege møtene med barnehagen, men også gjenspeile fortellingene om barnehagens praksis og rolle. Dette forsterkes om foreldre opplever at barn fra ulike familiebakgrunner blir møtt med ulike forventninger. Når ulike forståelser og familiepraksiser møtes i barnehagen, kan det ifølge den tyske filosofen Norbert Elias (1994) foregå ikke-intenderte siviliserende prosesser i institusjonenes hverdagspraksiser og relasjoner, et forhold som blant annet har blitt studert i en større dansk studie (Gilliam og Gulløv, 2012). Forskerne har her analysert de siviliserende intensjonene og praksisene i barnehager og skoler og hvordan disse fungerer som grunnleggende normativt formende institusjoner i den danske velferdsstaten. Elias finner at dette gir grunnlag for en normativ hierarkisering av barn og familier, basert på etablerte diskurser om forskjeller. I den offentlige debatten har for eksempel minoriteters omsorgspraksiser blitt politisert og polarisert med referanser til velferdsinstitusjonenes standarder (se f.eks. BLD, 2016). Foreldre kan i forlengelsen av dette oppfatte barnehagen som del av myndighetenes kontrollsystem overfor familiene (Erstad, 2016). Barnehagen er på sin side forventet å ta ansvar for å utjevne

sosiale forskjeller og ivareta kjerneverdier som sosial likhet, likestilling mellom kjønnene og utdanning (Gilliam og Gulløv, 2014, 2014; Gulløv, 2014).

Slike perspektiver på barnehagens samfunnsoppdrag, og at dette kan møte ambivalente holdninger og motstand, kan være vesentlig å ha med seg for å forstå foreldrenes motivasjon og forståelser av barnehagen i ulike befolkningslag, og dermed utgangspunktet for kommunikasjon om barnehagen og om moderasjonsordningene. Vi vil med utgangspunkt i de fire grunnene vi har presentert over for ikke å bruke barnehage, trekke fram perspektiver som er relevante for å utforme en mer helhetlig tilnærming til informasjon om bruk av barnehage og moderasjonsordninger.

Foreldreskapets to tidsdimensjoner

Foreldreskap formes av egne barndomserfaringer og forståelser av omsorg og er nært knyttet til selvforståelse og egenverd. Barn er nært knyttet til foreldrenes identitet og verdigrunnlag, og barnet forbinder foreldrenes fortid med framtiden. Som Marita formidlet: Da hun selv ble mor, ble hennes minner om og forståelser av hvordan moren hadde oppdratt henne, en referanse og bevissthet som hun ikke tidligere hadde tenkt på. Dette var til stede i hennes valg og preferanser for hva slags tilværelse hun ville gi sine barn. Dette beskriver også andre foreldre, både i majoritetsbefolkningen og blant minoriteter. For migranter kan overgangen til et nytt samfunn med uvante forståelser av oppvekst og barneoppdragelse forsterke refleksjon rundt tilhørighet, forankring og tradisjonsformidling. For eksempel beskriver Feldman-Savelsberg (2016) hvordan det å føde et barn som ung migrant kan skape nærhet til egen barndom og forsterke ønsket om å vedlikeholde transnasjonale bånd til familien, samtidig som barnet knytter foreldrene sosialt til nye arenaer gjennom barnehage, helsetjenester og nabolag. Samtidig ser de at betingelsene for oppveksten og framtiden til deres eget barn er vesentlig endret. Dragninger mellom egen fortid og barnets framtid skaper ambivalens, men gir også retning til eget liv. Feldman-Savelsberg beskriver hvordan migrantmødre får et større sosialt nettverk gjennom barnehagen. Det blir også en spore og en mulighet til å komme videre med eget liv for å trygge barnets oppvekstbetingelser og utdanningsmuligheter, også gjennom egen integrering gjennom arbeid og sosiale nettverk. Foreldre velger ulike strategier for å håndtere de ulike forventningene og orienteringene. Dette skaper muligheter for dem selv og barnet, men også bekymringer, usikkerhet og motstand.

Videreføre fellesskap og flerspråklighet

Vi finner to slike former for bekymringer, usikkerhet og motstand i materialet vårt. Den ene gjelder språk. En del foreldre til minoritetsspråklige barn er, som vi har sett, bekymret for at tidlig barnehagestart bidrar til at barnet mister

morsmålet. I dette ligger også bekymringen for at de heller ikke vil identifisere seg med foreldrenes kulturelle orientering (Seeberg, 2010; Bråten og Sandbæk, 2014). De opplever språk som nært knyttet til egen identitet. Språkutvikling for flerspråklige barn er et stort forskningsfelt med ulike teorier og posisjoner, og ligger utenfor vårt anliggende. Men siden det å sikre morsmålsopplæringen kommer opp som et sentralt tema for minoritetsmødrene i undersøkelsen vår, vil vi reflektere over et aspekt som vi finner er lite diskutert i forbindelse med at en økende andel minoritetsspråklige barn begynner i barnehagen allerede som 1–2-åringer, og dermed tidlig i sin språkutvikling. I rammeplanen for barnehager (2017) og i Utdanningsdirektoratets veileder om språkstimulering (Udir, 2013) er flerspråklige perspektiver løftet fram som et viktig satsingsfelt. Rammeplanen vektlegger at språklig mangfold er en berikelse for hele barnegruppen, at flerspråklige barn må bli støttet i å bruke morsmålet sitt, og at barnehagen samtidig arbeider aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse. Videre understreker veilederen foreldres behov for informasjon fra barnehagen om hvordan det er å lære flere språk samtidig, og om morsmålets betydning for andrespråksutvikling. Når barn i minoritetsspråklige familier oppholder seg i barnehagen allerede som 1- og 2-åringer, går de gjennom en flerspråklig utvikling (*simultant tospråklige*), som innebærer en annen språkutviklingsprosess enn når barnet starter senere i barnehagen, hvor det da lærer norsk som annetspråk, et språk de andre barna (i større eller mindre grad) behersker allerede.

I våre intervjuer er foreldrenes forståelse av språkutvikling at morsmål må tiltales først, altså at det må skje en *suksessiv tospråklig utvikling* for å sikre at barnet også lærer seg foreldrenes morsmål. Dette er altså ikke nødvendigvis i tråd med språkekspertenes forståelse av språkutvikling (se f.eks. Sandvik og Surkland, 2012). Forskning på hverdagslivet i barnehagen viser også at andrespråkstilnærhet kan være en krevende lærings- og tilpasningsprosess når litt større minoritetsspråklige barn skal inkluderes i et veletablert sosialt miljø og i en barnegruppe (Kalkman, Hoppestad og Valenta, 2017). Forskning viser at selv om minoritetsspråklige barn gjør bruk av et bredt spekter kommunikasjonsformer når de forhandler om sosial integrering i lek og samvær, vil den språklige kompetansen være vesentlig, og betydningen av språklig kompetanse er mer avgjørende jo eldre barna er (Sandvik og Spurkland, 2012; Kalkman et al., 2017).

At mange familier erfarer i praksis at det går bra å ivareta morsmålet samtidig som barna lærer å beherske norsk i barnehagen, kan bidra til at språkbekymringen avtar i etablerte minoritets- og innvandremiljøer.

«Mange familier ser at det språklige har gått bra for barn som har vokst til, både skolebarn og barnehagebarn. De får erfaringer over tid av at de ikke mister morsmålet. Dette bevisstgjør dem.»

(språkpedagog)

Likevel vil det å nå fram med en nyansert forståelse av språkutvikling til foreldrene være vesentlig for å imøtekomme bekymringer om språkopplæring og morsmål for de yngste barna, en bekymring som vi møtte hos nyinnvandrede så vel som i mer veletablerte minoritetsspråklige miljøer. De to utgangspunktene for språkopplæring, *simultan vs. suksessiv tospråklig utvikling*, gir forskjellige utfordringer både for barnet og for opplegget for en god språkutvikling. Utviklingen av barns flerspråklighet krever tilstrekkelig voksenkontakt og språkkompetanse hos personalet, og et godt samarbeid med foreldrene, slik at de utfyller sine respektive oppgaver. Tilstrekkelig kvalitet i det språkstimulerende arbeidet er dermed en av utfordringene økt mangfold i gruppa av helt små barn innebærer. At foreldrene har tillit til dette arbeidet, vil dermed være vesentlig for motivasjonen for å starte tidlig med barnehage. Samtidig vil anerkjennelsen av foreldrenes behov for å forankre barnet i sitt eget språk, sitt fellesskap og sine tradisjoner være viktig i barnehagens foreldresamarbeid.

Lavinntekt og gjensidig anerkjennelse

En annen form for bekymringer, usikkerhet og motstand finner vi blant de familiene som har begrenset nettverk og tilknytning til ulike samfunnsinstitusjoner. Dette kan være familier som selv velger å avgrense kontakten med offentlige institusjoner, eller som har blitt isolert fordi de har få bånd til nettverk og representanter for samfunnet rundt og kommunikasjonen blir begrenset av språkproblemer. Kontakten kan også være preget av gjensidig mistillit ved at offentlige instanser bekymrer seg for barna, foreldreskapet og utenforskap, mens foreldrene føler seg invadert, overvåket og mistrodd. Familiens situasjon kan være nært forbundet med vanskelige levekår og barnefattigdom. Manglende oversikt over og innsikt i samfunnet og forvaltningen er også en del av bildet. En kritikk av den offentlige innsatsen overfor marginaliserte familier er at myndighetene har iverksatt en politikk som er innrettet på å korrigere familienes omsorgspraksiser mer enn å endre deres sosiale og økonomiske forhold (Gillies, 2007; Bråten og Sønsterudbråten, 2016). Moderasjonsordningene er på sin side et eksempel på at det offentlige også iverksetter tiltak som imøtekommer lavinntektsfamiliens økonomiske utfordringer.

At familier med lav inntekt er blant dem som ikke bruker barnehagen, kom fram gjennom intervjuene vi har hatt om denne foreldregruppa. Barnetilsynsundersøkelsen TBU-2016 (Moafi, 2017) bekrefter bildet som tegnes i undersøkelsen

vår. Den finner at andelen som ikke har barn mellom 3–5 år i barnehage, er størst blant familier med høyst én arbeidsinntekt eller eneforsørgere uten inntektsgivende arbeid. For eksempel er 5 prosent av barn i lavinntektsfamilier⁸ ikke i barnehage, og den største andelen finner vi i husholdninger med den aller laveste inntekten (6 prosent). Også blant familier med en inntekt mellom kr 300 000 og 600 000 er andelen som ikke bruker barnehage, relativt høy (5 prosent for barn mellom 3 og 5 år). Dette kan romme familier som lever på én arbeidsinntekt, og som dermed har mulighet til for eksempel å tilpasse økonomien slik at de bruker kontantstøtte for det yngste barnet. Likevel er det viktig å påpeke at det også i disse gruppene er tallmessig svært få familier som ikke bruker barnehage.

Noen av lavinntektsfamiliene vi snakket med, fortalte hvordan bruk av barnehage belastet økonomien selv med lav eller ingen foreldrebetaling. Det å utruste ett, to eller tre barnehagebarn med tilstrekkelig vintertøy og regntøy er kostbart. «Vi må stadig f.eks. kjøpe nye votter fordi de forsvinner i barnehagen, og selv om vi får tak i vintertøyet brukt, så blir det dyrt i lengden.» Også månedskort for å kjøre kollektivt til og fra barnehagen blir trukket fram som en ekstra utgift. Når utgiftene til barnehage belaster vesentlige deler av inntektsgrunnlaget, blir behov for barnepass og tillit og motivasjon for å ha barna i barnehagen særlig viktig.

Foreldrene formidler andre bekymringer de har som kan tære på tilliten til barnehagen som institusjon. I tillegg til at de er fremmede for å overlate de yngste barna til en offentlig institusjon og kan være usikker på innholdet i barnehagen, har de også betenknninger når det gjelder kvaliteten på barnehagetilbudet. De opplever at personaltettheten er lav ved høyt sykefravær hos de ansatte, og de er engstelige for om barnet blir godt nok ivaretatt, blir godt nok passet på, stelt med, sett og fulgt opp. I bydeler med en høy andel minoritetsspråklige barn tematiserer mødrene også personalets språkkompetanse og bekymrer seg for om barna får god nok språkstimulering. Bekymringene de har, bygger på egne og andres erfaringer og er vesentlige for tilliten de har til barnehagene.

Kunnskapen om moderasjonsordningene er begrenset blant foreldrene med lite kontakt med offentlige instanser og lav norsk språkkompetanse. Et tiltak som Bydelsmødrene, som i dag dekker flere bydeler i Groruddalen, er et eksempel på informasjonskanaler som kan nå fram til mødre med sammensatte bekymringer og spørsmål. Bydelsmødrene formidler til oss at for kvinnene kan motivasjonen for å bruke barnehage være å kunne delta på felles arrangementer og bedre egen

8 Vi bruker her kategorien definert ut fra «OECD def. 50 %».

helse og språkkompetanse, som et første skritt for å komme ut av isolasjonen. De sier at dette har hjulpet dem selv, men at terskelen for å få en jobb og bedre økonomi kan være høy, ikke minst fordi det er vanskelig å få en langvarig jobb for kvinnene, selv med utdanning og kompetanse.

Oppsummering av kapittelet

I dette kapittelet har vi sett nærmere på grunnene et utvalg foreldre gir for at de ikke har søkt barnehageplass for sine barn. Intervjuene viser at det kan være flere og sammensatte grunner til dette. Foreldrene viser til både verdimessige, praktiske og økonomiske argumenter for ikke å bruke barnehagen. Vi finner samtidig stor tilslutning til at barn bør starte i barnehage som en forberedelse på skolen. Å ha barna hjemme er derfor en utsatt oppstart i barnehage.

Vi har skilt mellom fire grunner for utsatt barnehagestart: verdiforankret motstand mot å bruke barnehage for de yngste barna, bekymring for morsmålsopplæring, pragmatiske overgangstilpasninger og sammensatte kommunikasjonsbarrierer. Foreldrene kommer med flere typer bekymringer: at «staten» gjennom barnehagen overtar oppdragelsen av barna, at barna får for liten forankring i familiens verdigrunnlag og fellesskap, at de mister morsmålet gjennom tilpasning til flerspråklighet, at det ikke er tilstrekkelig bemanning og kvalitet i omsorgsarbeidet overfor små barn i barnehagen, og at de ikke møter anerkjennende dialog og foreldresamarbeid. Funnene peker mot at informasjonsarbeidet må inkludere en helhetlig tilnærming til familienes situasjon, og forskjeller mellom dem, for å sikre at de har tillit og motivasjon til å bruke barnehage. Dette gjelder også hvilket språk informasjonen formidles på, hvordan den formidles, og hvem den formidles av.

For flere familier spiller økonomi inn som en viktig, men ikke utslagsgivende faktor. For andre kan foreldrebetaling og andre kostnader, som for eksempel store utgifter til vintertøy eller reisekostnader som skal til for å ha barna i barnehage, være en vesentlig bekymring. Langt fra alle informantene har hørt om muligheten til å få redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid. Familier med språkproblemer, vanskelige levekår og få tilknytningspunkter til offentlige institusjoner er blant dem som kjenner lite til moderasjonsordningene. Det innebærer at de som har minst kjennskap til moderasjonsordningene, kan sammenfalle med nettopp de familiene hvor økonomi spiller inn når de vurderer å bruke barnehage. At informasjon ikke når fram til vesentlige målgrupper, begrenser realiseringen av intensjonen om at barnehagen skal være et tilbud til alle.

5 Konklusjoner og sentrale funn

I denne rapporten har vi systematisk sett på hvordan moderasjonsordningene i barnehagen virker – hvordan de virker for kommunale barnehagemyndigheter og andre kommunale instanser som treffer familier i målgruppa, og hvordan de virker for familiene de er ment å hjelpe. Funnene våre viser ganske entydig at moderasjonsordningene fungerer godt. Kommunene opplever å ha fått et nytt virkemiddel for å nå barnefamiliene med dårlig økonomi, og for familiene som nyter godt av moderasjonsordningene, er dette enten støtten de trenger for å kunne ta i bruk barnehagetilbudet i kommunene, eller det er en kjærkommen økonomisk overføring til noen av barnefamiliene med dårligst økonomi. Siden finansieringen av ordningene er statlig, finnes det få utfordrende aspekter ved ordningene både for kommunene og for familiene som nyter godt av dem.

Barnehagebruken i Norge har vært i kontinuerlig vekst i flere tiår, og barne-tilsynsundersøkelsene til SSB viser at veksten har fortsatt til i dag. Andelen som bruker barnehage, har gått opp fra 90 prosent i 2010 til 93 prosent i 2016. Dette innebærer at gruppa som ikke bruker barnehage, blir stadig mindre, noe som vil gjøre det vanskelig å fortsette veksten i barnehagebruk – særlig for de eldste kullene, hvor 99 prosent bruker barnehage i dag. Det er i dette lyset at vår rapport må forstås. Barnehagen skal være tilgjengelig for alle barn og familier, og for at det skal kunne oppnås, ser vi noen forhold som fortjener oppmerksomhet.

Økonomi påvirker barnehagebruken, og det er nettopp dette forholdet moderasjonsordningene tar tak i. De er et virkemiddel for å tilgjengeliggjøre barnehagebruk for familiene som ikke har sett seg råd til å ha barn i barnehagen. Samtidig gis det kontantstøtte til familier som velger å la barna vokse opp hjemme de første årene. Det er i de yngste alderskullene at ikke-bruk av barnehage er mest utbredt, og her er altså de økonomiske insentivene i form av statlige overføringer innrettet for at familier skal kunne ha barna hjemme de to første årene. Det å kunne ha de minste barna hjemme fram til de er to år, kan være verdifullt for familier, på samme vis som barnehager gir barn og foreldre andre fordeler. Det er ikke vår oppgave å konkludere hvilke av disse verdiene de økonomiske insentivene fra staten bør fremme, men det synes klart at det her er en reell avveining. I fortsettelsen av dette er det viktig å merke seg at for familier der moderasjonsordningene er avgjørende for bruk av barnehage, vil også andre kostnader knyttet til barnehagebruk spille en rolle. Det gis ikke moderasjon for matpengene som

skal dekke maten barnet får i barnehagen, og det er forventninger til at barnet skal ha en del utstyr. Som det kom fram i kapittel 4, kan kostnadene ved å utstyre barnehagebarn, særlig når familien har mange barn, være en betydelig utgift. Det er også slik at dersom familien har flere barn, kan den totale utgiften til barnehage langt overstige seks prosent av husholdningens inntekt.

Det er imidlertid en utfordring å nå fram til familiene som i dag ikke bruker barnehage. Av barnetilsynsundersøkelsen til SSB går det fram at mange familier ikke kjenner til moderasjonsordningene, og at dette også gjelder familier i målgruppa. Dette finner vi også igjen i materialet vårt, både i undersøkelsene som omfatter kommunene, hva representanter fra ulike offentlige instanser som møter familiene erfarer, og hva familiene selv sier. Å nå fram til familiene med informasjon er en forutsetning for at samfunnet skal oppnå målet om økt barnehagebruk, men er også en forutsetning for at familiene skal få de rettighetene de har krav på.

For de familiene som allerede bruker barnehage, men som ikke har søkt og dermed heller ikke har fått innvilget moderasjonen de har krav på, er søknadsplikten et springende punkt. Alle datakildene våre viser entydig at søknadsplikten høyner terskelen for bruk av ordningene. Sett bort fra redusert egenbetaling for alle vil det mest målrettede tiltaket være hvis moderasjon ble innvilget uten at man måtte søke. For familiene vil dette være på samme vis som de i dag får søskenmoderasjon. Dette forutsetter at riktig instans i kommunene får tilgang til data fra skatteetaten. Vi har ikke vurdert de juridiske og praktiske sidene ved dette. En slik ordning ville sikre at de som bruker barnehage, får den moderasjonen de har krav på, men vil ikke hjelpe de familiene som ikke bruker barnehage og ikke er kjent med moderasjonsordningene. Søknadsplikter fører også til administrativt arbeid i kommunene. Det er mange søknader som må behandles, og selv om den enkelte søknad ikke er særlig omfattende, er det samlet sett et betydelig arbeid som legges ned i å behandle søknader, spesielt siden det ofte mangler dokumentasjon, noe som gir merarbeid for den ansatte og er til irritasjon for brukeren.

Uavhengig av søknadsplikten ser vi i dag store variasjoner mellom kommuner i hvordan de utfører dette informasjonsarbeidet. Gjennom moderasjonsordningene går betydelige ressurser med til å redusere prisene til familier og til å administrere ordningene. Det kan se ut som om det trengs mer ressurser til også å informere om ordningene, noe som til dels allerede er iverksatt som følge av barnetilsynsundersøkelsen til SSB.

Det meste av dette må nødvendigvis finne sted i kommunene. Men det er en utfordring å allokere nok ressurser i kommunene, og det er uklart om det er

nødvendig å gjøre alt arbeidet parallelt i kommunene. Man kan for eksempel se for seg at det på nasjonalt hold blir utviklet informasjonsmateriell på flere språk. Slikt materiell inkluderer oppslag til bruk på helsestasjoner og i åpne barnehager samt brosjyrer og tekst til nettsider. Selv om måten ordningene er gjennomført på, varierer noe mellom kommunene, er det ikke større avvik enn at det bør være mulig å lage generell informasjon som dekker de fleste kommuner.

På det lokale planet viser denne studien at barnehageavdelingen i kommunene som forvalter ordningen til daglig, har et begrenset register med verktøy tilgjengelig. Imidlertid er det en rekke andre kommunale instanser som ofte er i løpende kontakt med de aktuelle familiene. I noen kommuner ser vi hvordan forskjellige instanser, som helsestasjon, Nav og barnevern, alle er informert om moderasjonsordningene og bruker denne informasjonen aktivt i oppfordringer om å benytte barnehagetilbudet. I andre kommuner er det imidlertid mindre bevissthet om dette i de øvrige kommunale instansene, noe som gjør at færre familier får den nødvendige informasjonen.

Den sikreste måten å nå ut med informasjonen på ser vi imidlertid i de kommunene som har oversikt over samtlige familier som velger ikke å bruke barnehage. Dette gjelder en del mindre kommuner, hvor forholdene ofte er veldig oversiktlige, men også noen større kommuner som satser målrettet på barnehagebruk. I disse tilfellene er framgangsmåten å sammenholde lister fra folkeregisteret med lister over barnehagebruk for slik å identifisere de barna som ikke er i barnehage. Når man så aktivt oppsøker familiene som ikke bruker barnehage, med informasjon og veiledning, øker man rekrutteringen, og man sikrer at alle familier har mulighet til å få et gode de har rett på. At dette gir økt barnehagebruk, er vist i tidligere studier (Bråten & Bogen, 2015) og det er noe kommunene rapporterer i materialet vårt. En mindre inngripende og omfattende strategi er eksempelet fra Bergen som er beskrevet i kapittel tre. Her brukes helsestasjonen til å etablere kontakt med mødre gjennom en sykafé, og dette rommet kan brukes til å informere om blant annet barnehagebruk og moderasjonsordninger.

Det vi også ser i materialet vårt, er at informasjonsarbeid overfor mange familier i målgruppa på noen måter skiller seg fra det informasjonsarbeidet som ofte gjøres i den generelle befolkningen. Familiene har ofte lav søkerkompetanse, og det kan være krevende å orientere seg om hva barnehagetilbudet innebærer, hvordan man søker barnehageplass, og hvordan man søker om moderasjon. Hvis man har ambisjoner om å nå alle, må informasjonsarbeidet derfor være omfattende, og noen familier kan oppleve det som pågående. Dermed er man ved et av de pågående dilemmaene i den skandinaviske tilnærmingen til velferd

– spørsmålet om hvor grensen går mellom det offentlige som en utøver av paternalistisk kontroll og det offentlige som et serviceorgan som gir trygghet. At representanter for det offentlige skal troppe opp på trappen til familier fordi de har valgt ikke å bruke barnehage, kan for noen oppleves som et utilbørlig press om å institusjonalisere barndommen til barna deres. Etter som det blir færre som ikke bruker barnehage, vil det også kunne bli mer stigmatiserende å få slikt besøk. Den tradisjonelle løsningen på dette i den skandinaviske velferdsmodellen er universelle løsninger (Rothstein, 1998), men moderasjonsordningenes funksjon er nettopp å gå bort fra det universelle og målrette økonomisk støtte til utsatte familier. Avveiningen av forholdet mellom overdreven inngripen i folks liv og god støtte for at folk skal leve livet de selv ønsker, i dette tilfellet med barnehageplass til redusert pris, er dermed til dels avhengig av ideologisk ståsted, men selvfølgelig også avhengig av hvordan den offentlige servicen/ inngripenen innrettes og utøves.

En måte å håndtere denne spenningen på ser vi i eksempelet med Bydelsmødrene i Oslo. Sivilsamfunnet kan altså spille en rolle når det gjelder holdninger til og kunnskap om barnehager. Fordelen med slike frivillige initiativ er at de kan nyte legitimitet i miljøer der man ønsker innpass med informasjon, og de kan, som i tilfellet med Bydelsmødrene, ha språklig og kulturell kompetanse som er nyttig i denne kommunikasjonen. Kommuner som kan spille på lag med denne typen sivilsamfunnsaktører, kan dermed oppleve en mer effektiv kommunikasjon med familier i målgruppa enn hvis kommunene skulle gjøre dette selv.

Dette betinger imidlertid at kommunen er villig til å frasi seg kontroll over hvordan dette informasjonsarbeidet gjøres. Sivilsamfunnets styrke ligger nettopp i autonomien fra offentlige myndigheter. Informasjon om moderasjonsordningene framstår imidlertid som et område der det bør være relativt uproblematisk for kommunene å oppgi denne type kontroll. En større utfordring er nok derfor at det i mange kommuner ikke finnes egnede sivilsamfunnsaktører å samarbeide med, slik at dette er en strategi som kun vil være tilgjengelig for utvalgte kommuner.

Moderasjonsordningene er uttrykk for en iboende spenning mellom det universelle og det målrettede. Det er ordninger som er målrettet mot spesielle familier, men med et universelt siktemål, nemlig å gjøre barnehagetilbudet mer universelt ved at flere familier får økonomisk handlingsrom til å benytte seg av barnehagetilbudet. Slik inngår moderasjonsordningene i et utdanningsperspektiv. Ettersom barnehagen blir en viktigere arena for læring, utvikling og forberedelse til skolegang, blir det viktigere å senke terskelen for deltakelse for den enkelte. På samme vis gir moderasjonsordningene nye grupper tilgang til det ekspanderende

barnehagetilbudet, slik at kvinner i lavinntektsfamilier i stedet for å ta hele ansvaret for omsorgsoppgaver i hjemmet kan velge å tre inn i arbeid eller utdanning. Ordningene treffer per definisjon de lavere økonomiske klassene, og med det en overrepresentasjon av etniske minoriteter, og bidrar således til integrering av familier i disse gruppene – integrering av familienes barn i barnehagefelleskapet, sosialt og som en del av utdanningsløpet, og integrering i arbeidslivet for foreldrene når de får frigjort tid. Vi finner imidlertid ikke i vår foreldreundersøkelse at moderasjonsordningene påvirker foreldrenes deltakelse i arbeidslivet. Dette er et spørsmål som vil bli fulgt opp i den kvantitative studien i prosjektet (delrapport 2). Men uansett: De målrettede moderasjonsordningene bidrar til å gjøre politisk ønskede utviklingstrekk knyttet til utdanning, arbeidsliv og integrering mer universelle gjennom å utvide gruppa som har tilgang til barnehage. Det er imidlertid ikke tvil om at denne effekten ville vært sterkere dersom moderasjonsordningene ikke hadde vært målrettet, men at man heller satte ned egenandelen for alle. Dette ville imidlertid være langt dyrere, og er således en politisk avveining.

Vår studie bekrefter også tidligere studier som viser at moderasjonsordningene kan bidra til å gi flere familier mulighet til å bruke barnehage, men at det for mange familier ikke vil ha avgjørende betydning for om de velger dette. Dette kommer dels av at de som velger ikke å bruke barnehage, i betydelig grad har dårlig økonomi, men det gjelder ikke alle, og mange av dem som ikke bruker barnehage, vil ikke ha rett på moderasjon. Dette er uttrykk for at grunnene til ikke å bruke barnehage bunnar i andre forhold enn økonomi. Særlig for de yngste barna er det mange som ønsker å ha barna hjemme, da dette oppleves som tryggere og til barnets beste. Mødrene ønsker selv å følge barnas utvikling i det daglige. For noen av disse familiene kan informasjon om barnehagetilbudet være nyttig for å ufarliggjøre hva tilbudet innebærer, og slik luke ut misforståelser om barnehagen. Det er imidlertid også en viktig gruppe som er godt informert om barnehagen, men likevel velger andre løsninger. I et mangfoldig samfunn der barnehage ikke er pålagt, er det naturlig at denne kategorien finnes, og på mange måter er det mest påfallende at gruppa ikke er større.

Familier som velger ikke å bruke barnehage, har de samme ønskene om positiv utvikling av språk, sosiale evner og andre ferdigheter hos sine barn som foreldre til barnehagebarn. For disse familiene er det gunstig å kunne benytte seg av andre kommunale tilbud, som for eksempel åpen barnehage, språksti, barnepark og lignende. Vi mener å se en voldsom satsing fra det offentliges side på å øke barnehagebruken, men gitt at alle familier aldri vil velge barnehage, kan det være mulig at også denne typen tilbud bør anerkjennes som et nyttig supplement til barnehagetilbudet.

Litteratur

- Alba, R., Kasinitz, P. & Waters, M. C. (2011). Commentary: The Kids Are (Mostly) Alright: Second-Generation Assimilation: Comments on Haller, Portes and Lynch. *Social Forces*, 89(3), 763–773. doi:10.1093/sf/89.3.763
- Alba, R. & Foner, N. (2015). *Strangers No More: immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Andersen, C. E. T.O. Engen, T. Gitz-Johansen, C. S. Kristoffersen, L. S. Obel, S. Sand og B. Zachrisen (2011) *Den flerkulturelle barnehagen i rurale områder Nasjonal surveyundersøkelse om minoritetsspråklige barn i barnehager utenfor de store byene*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2012) Meld.St.6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*.
- Bogen, H., & Reegård, K. (2009). *Gratis kjernetid i barnehage – kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo* (Vol. FAFO-rapport 2009:31). Oslo: Fafo.
- Borgund, S., & Børhaug, K. (2016). Statleg styring av barnehagesektoren. In K. H. Moen, K.-Å. Gotvassli & P. T. Granrusten (Eds.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bråten, B., & Bogen, H. (2015). *Måretting av gratis kjernetid. Erfaringer fra bydel Gamle Oslo, Drammen og Bergen*. Oslo: FAFO.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H., & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport* (Vol. Fafo-rapport 2014:44). Oslo: Fafo.
- Bråten, B., & Sandbæk, M. L. (2014). *Å være seg sitt ansvar bevisst. Språktilbud til 3–5-åringer med minoritetsspråklig bakgrunn som ikke går i barnehage* (Vol. Fafo-rapport 2014:23). Oslo: Fafo.
- Bråten, B. og Sønsterudbråten, S. (2016) *Foreldreveiledning – virker det? En kunnskapsstatus* Fafo-rapport 2016:29. Oslo: Fafo
- Crul, M. & Schneider, J. (2010) Comparative integration context theory: participation and belonging in new diverse European cities, *Ethnic and Racial Studies*, 33:7, 1249–1268, DOI: 0.1080/01419871003624068
- Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2012). *The European Second Generation Compared: Does the Integration Context Matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Drange, N. (2016). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo, Rapport 1: Oppfølging av barna på tredje trinn*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Drange, N., & Havnes, T. (2015). Barnehage for de minste og tidlige lese- og regneferdigheter. *Søkelys på arbeidslivet*, 32(04), 283–297
- Drange, N., & Telle, K. (2015). Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment. *Labour Economics*, 34, 26–38
- Elias, N. (1994)[1939] *The Civilising Process*. Oxford: Blackwell
- Ellingsæter, A. L., & Gulbrandsen, L. (2003). *Barnehagen–fra selektivt til universelt velferdsgode*. Oslo: NOVA.
- Ellingsæter, A. L., & Gulbrandsen, L. (2007). Closing the Childcare Gap: The Interaction of Childcare Provision and Mothers' Agency in Norway. *Journal of social policy*, 36(4), 649–669.
- Erstad, I. (2016) *Here, now and into the future: Child rearing among Norwegian-Pakistani mothers in a diverse borough in Oslo, Norway. Ph.d.-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.*
- Feldman-Savelsberg, P. (2016) *Mothers on the Move. Reproducing Belonging between Africa and Europe*. Chicago: University of Chicago Press
- Friberg, J.H. og Olav Elgvin (2016) Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 56 (03): 257–284.
- Galaasen, A. M. (2012). Velferdsstaten eller velferdsdiskriminering? – Om ikke-vestlige innvandreres tilbøyelighet til å søke om uførepensjon og hvorfor de oftere får avslag. *Søkelys på arbeidslivet*, 29(01-02), 3.
- Gedalof, I. (2009) Birth, belonging and migrant mothers: narratives of reproduction in feminist migration studies. *Feminist Review* Vol. 91 (1) 81–100
- Gilliam, L. og Gulløv E. (2012) *Civiliserende institutioner: Om idealer og distinktioner i oppdragelse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gilliam, L. og Gulløv, E. (2014) Making children "social": Civilising institutions in the Danish welfare state. *Human Figurations* Vol.3 (1):1–16
- Gillies, V. (2007) *Marginalised Mothers: Exploring Working Class Experiences of Parenting*. Abingdon, Routledge,
- Gullestad, M. (2006) *Plausible Prejustice*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gulløv, E. (2014) Social preferences: a discussion of social divisions and early childcare. *Senri Ethnological Studies* Vol. 87(03): 23–39.
- Gunnesdal, L. (2010). Eierskap i barnehagesektoren. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hardoy, I., & Schøne, P. (2008). Hvor mye betyr barn for lønnsforskjeller mellom kvinner og menn? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(01), 3–34

- Hardoy, I., & Schøne, P. (2015). Enticing even higher female labor supply: the impact of cheaper day care. *Review of Economics of the Household*, 13(4), 815–836. doi: 10.1007/s11150-013-9215-8
- Haug, P. (2013) From indifference to invasion. The relationship from a Norwegian perspective. In Moss, P., Balduzzi, L. (red.) *Early Childhood and Compulsory Education: Reconceptualising the Relationship*. London: Routledge
- Havnes, T., & Mogstad, M. (2009). Er barnehage bra for barna? *Økonomiske analyser 4/2009, Statistisk sentralbyrå*. (Vol. 4): Statistisk sentralbyrå.
- Heath, A. & Brinbaum, Y. (red.). (2014). *Unequal Attainments. Ethnic Educational Inequalities in Ten Western Countries*. Oxford: Oxford University Press
- Heckman, J. J. (2008). Schools, Skills and Synapses. *Economic Inquiry*, 46(3), 289–324. doi: 10.1111/j.1465-7295.2008.00163.x
- Kalkman, K., Hoppestad, M. H. og Valenta, M. (2017) "Do you want this?" Exploring newcomer migrant girls' peer reception in Norwegian day care: Experiences with social exclusion through the exchange of self-made artefacts. *Contemporary Issues in Early Childhood*. 18(1) <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1463949117692241>
- Kavli, H. og Nadim, M. (2009) *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*. FAFO rapport 2009:39. Oslo: FAFO
- Kjørholt, A.T. (1994) 'Institusjonalisering av barns liv – en barndom på avveier?', in P. Aasen and O.K. Haugaløkken (red), *Bærekraftig pedagogikk*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Lareau A. (2003) *Unequal childhoods: Class, race, and family life*. Oakland, CA: University of California Press.
- Lidén, H. (1990) *Å vokse opp som sigøyner i Norge – sosialisering i en etnisk minoritetsgruppe* Mag. art avhandling. Institutt og museum for antropologi. Oslo: Universitetet i Oslo
- Lidén, H. (2005) *Barn og unge fra nasjonale minoriteter : En nordisk kunnskapsoversikt*. Rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Meld. St. 21 (2016 – 2017). (2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*.
- Meld. St. 24 (2012–2013). (2013). *Framtidens barnehage*.
- Meld. St. 30 (2015–2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*
- Moafi, H. (2017). *Barnetilsynsundersøkelsen 2016. En kartlegging av barnehager og andre tilsynsordninger for barn i Norge*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Moafi, H., & Bjørkli, E. S. (2010). *Barnefamiliers tilsynsordninger, høsten 2010*. Oslo: SSB.
- Myklatun, K. H. (2017). *Foreldrebetaling i barnehager, januar 2017* Rapporter 2017/07. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Nadim, M. (2017). Familien som ressurs eller hinder? Etterkommerkvinnens deltagelse i arbeid. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(01), 35–52. doi: 10.18261/issn.2535-2512-2017-01-03
- Nordahl, T., & Hansen, O. (Eds.). (2015). *Betydningen av kvalitet i barnehagen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NOU 2012: 1. *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Rege, M., & Mogstad, M. (2009). Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet. *Samfunnsøkonomen*, 69(5), 4–22.
- Rothstein, B. (1998). *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rønsen, M., & Kitterød, R. H. (2015). Gender-Equalizing Family Policies and Mothers' Entry into Paid Work: Recent Evidence From Norway. *Feminist Economics*, 21(1), 59–89. doi: 10.1080/13545701.2014.927584
- Sand, S., & Skoug, T. (2002). *Integrering – sprik mellom intensjon og realitet? Evaluering av prosjekt med gratis korttids plass i barnehage for alle femåringer i bydel Gamle Oslo. Rapport 1*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Sandvik, M., Spurkland, M. (2012) *Lær meg norsk før skolestart! Språkstimulering og dokumentasjon i den flerkulturelle barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Seeberg, M. L. (2010). *Siste skanse: En undersøkelse av 3–5-åringer som ikke går i barnehage* (Vol. NOVA Rapport 7/10). Oslo: NOVA.
- Statistisk Sentralbyrå (2017) *Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2015*. Rapport 2017/8. Oslo: Statistisk Sentralbyrå
- Stefansen, K. og Farstad, G. R. (2010). Classed parental practices in a modern welfare state: Caring for the under threes in Norway. *Critical Social Policy*. Vol. 30. doi: 10.1177/0261018309350811
- Stefansen, K. (2011) *Foreldreskap i småbarnsfamilien. Klassekultur og sosial reproduksjon*. Oslo:Unipub forlag.
- St. meld. nr. 17 (1996–1997). (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2013). *Språk i barnehagen – Mye mer enn bare prat. Veiledning*. retrieved 15. april, from <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottemateriell-til-rammeplanen/sprak-i-barnehagen--mye-mer-enn-bare-prat/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017a). *Barn og ansatte i barnehager i 2016*. Retrieved 12. mars, 2018, from <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/barn-og-ansatte-bhg/kommunen-som-bhg-myndighet/>

Utdanningsdirektoratet. (2017b). *Barn, unge og voksne med innvandrerbakgrunn i grunnsopplæringen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Vollset, G. (2000). *Familiepolitikken historie–1970 til 2000*. Oslo: NOVA.

Zachrisson, H. D., Dearing, E., Lekhal, R., & Toppelberg, C. O. (2013). Little Evidence That Time in Child Care Causes Externalizing Problems During Early Childhood in Norway. *Child Development*, 84(4), 1152–1170. doi: 10.1111/cdev.12040

Appendiks 1: Spørreskjema sendt til norske kommuner

Moderasjonsordninger i barnehagen

Det finnes i dag tre nasjonale ordninger for redusert foreldrebetaling til barnehagen:

- 1) **Redusert foreldrebetaling.** Fra 2015 skal foreldrebetalingen til barnehage ikke overstige 6 prosent av husholdningens samlede skattbare person- og kapitalinntekt.
- 2) **Gratis kjernetid** utgjør 20 timer gratis barnehage i uken for familier som har inntekt under 450 000 kroner (per 1. august 2017).
- 3) **Søskenmoderasjon** på minimum 30 % for det andre barnet og minimum 50 % for det tredje barnet.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomfører Institutt for samfunnsforskning for tiden en evaluering av de to første moderasjonsordningene. Denne undersøkelsen er en viktig del av dette arbeidet. Takk for at du besvarer undersøkelsen.

1) Hva slags moderasjonsordninger har din kommune?

- Vi benytter kun de nasjonale minimumsordningene
- Vi har ordninger som går lenger enn de nasjonale minimumsordningene
- Vi har ikke fullstendig implementert de nasjonale minimumsordningene
- Vet ikke

2) Hvilke øvrige moderasjonsordninger har kommunen?

3) Hadde kommunen tidligere moderasjonsordninger som ble erstattet av de nasjonale ordningene?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

4) Hva synes du om kommunenes tidligere ordninger sammenlignet med de nasjonale ordningene når det kommer til å tilrettelegge for at familier velger å bruke barnehage?

- Kommunens tidligere ordninger var et bedre verktøy for å tilrettelegge for at familier velger å bruke barnehage
- Det er ikke så stor forskjell
- De nasjonale ordningene er et bedre verktøy for å tilrettelegge for at familier velger å bruke barnehage
- Vet ikke

5) Hvordan er det å administrere de nasjonale ordningene sammenlignet med ordningene kommunen hadde tidligere?

- Det er enklere å administrere de nasjonale ordningene
- Det er ikke så stor forskjell
- Det var enklere å administrere ordningene kommunen hadde tidligere
- Vet ikke

6) Hvordan informerer kommunen innbyggerne om moderasjonsordningene? (flere svar mulig)

- Gjennom barnehagen
- Gjennom åpen barnehage
- Gjennom helsestasjon
- Gjennom Nav
- Gjennom direkte kontakt med inntakskontoret
- Gjennom barnevernet
- Via våre nettsider
- Har ingen informasjonstiltak
- Annet

7) Hvilke andre kanaler bruker kommunen for å informere innbyggerne?

8) Hvilken type informasjon gir kommunen om ordningen? (flere svar mulig)

- Muntlig informasjon på norsk/samisk
- Muntlig informasjon på fremmedspråk
- Skriftlig informasjon på norsk/samisk
- Skriftlig informasjon på fremmedspråk
- Annet

9) På hvilke språk har kommunen utviklet skriftlig informasjon?

10) Hvor god oversikt har kommunen over hvilke familier som velger ikke å benytte seg av barnehage tilbudet?

- Kommunen har god oversikt
- Kommunen har noe oversikt
- Kommunen har ikke oversikt
- Dette er ikke kommunens ansvar
- Vet ikke

11) Hvilken instans i kommunen har oversikt over familier som ikke benytter barnehage tilbudet? (flere svar mulig)

- Barnehagekontoret
- Åpen barnehage
- Barnevernet
- Helsestasjonen
- Nav
- Andre

12) Hvordan er samarbeidet og informasjonsdelingen mellom instansene som skal ha oversikt over familier som velger ikke å benytte barnehage tilbudet?

- Svært godt
- Godt
- Verken eller
- Dårlig
- Svært dårlig
- Vet ikke

13) Hvor systematisk jobber kommunen med å informere om moderasjonsordningene til familier som ikke benytter barnehage?

- Kommunen har gode systemer
- Kommunen jobber med dette, men skulle gjerne hatt bedre oversikt
- Kommunen har dessverre ikke noe arbeid med dette
- Dette er ikke kommunens ansvar
- Vet ikke

14) Hvilken instans i kommunen har ansvaret for å informere familier som ikke benytter barnehagetilbudet? (flere svar mulig)

- Barnehagekontoret
- Helsestasjonen
- Nav
- Andre

15) Hvilke faktorer bidrar til at familier velger å benytte barnehagetilbudet etter å ha hatt kontakt med kommunen?

16) Hva opplever kommunen at er grunnen til at familier velger ikke å benytte barnehage, selv etter å ha mottatt informasjon fra kommunen?

17) I hvilken grad er det i kommunen tilgjengelige barnehageplasser hvis familier ønsker å benytte barnehage etter å ha fått informasjon fra kommunen?

- Det er alltid tilgjengelig plass
- Det kan være noe ventetid for å få plass
- Det er vanskelig å få plass
- Vet ikke

18) Hvor viktige er de følgende moderasjonsordningene i kommunenes arbeid med å gjøre barnehagetilbudet tilgjengelig for alle, inkludert lavinntektsfamilier?

	Svært viktig	Nokså viktig	Verken eller	Mindre viktig	Ikke viktig	Vet ikke
Gratis kjernetid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Redusert egenbetaling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19) Ordningene er søknadspliktige. Opplever kommunen at dette påvirker hvor mange som benytter ordningene?

- Høyner terskelen betydelig
- Høyner terskelen noe
- Høyner ikke terskelen
- Vet ikke

20) Hvorfor er det et problem at ordningen er søknadspliktig? (flere svar mulig)

- Innbyggerne vet ikke om ordningene
- Søknadsprosedyrene er for kompliserte for innbyggerne
- Det er vanskelig for innbyggerne å skaffe korrekt dokumentasjon
- Innbyggerne har språklige utfordringer
- Annet

21) Hvordan opplever kommunen at de to moderasjonsordningene redusert egenbetaling og gratis kjernetid fungerer sammen?

- Svært godt
- Nokså godt
- Verken eller
- Nokså dårlig
- Veldig dårlig
- Vet ikke

22) Hvor godt passer ordningene sammen med kommunens øvrige arbeid rettet mot familiene i målgruppen?

- Passer svært godt
- Passer godt
- Verken eller
- Passer dårlig
- Passer svært dårlig
- Vet ikke

23) Hvorfor passer ordningene dårlig sammen med kommunens øvrige arbeid rettet mot målgruppen?

24) Kompenserer kommunene reduserte inntekter til barnehagene fra foreldreinnbetaling?

- Ja, i alle tilfeller
- Ja, men bare til private barnehager
- Ja, men bare til kommunale barnehager
- Nei
- Vet ikke

25) Kompenseres private og kommunale barnehager på forskjellig vis?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

26) Hvordan kompenseres private og kommunale barnehager forskjellig?

27) Hvordan kompenseres kommunen av staten for utgiftene til ordningen?

- Kommunen kompenseres fullt ut
- Kommunen får noen, men ikke alle utgifter kompensert
- Kommunen blir ikke kompensert
- Annet

28) Alt i alt, bidrar følgende ordninger til at flere familier benytter barnehage?

	I stor grad	I noen grad	Nei	Vet ikke
Redusert foreldrebetaling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gratis kjernetid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

29) Til slutt lurar vi på noen forhold knyttet til deg som har fylt ut skjemaet

Navnet på din kommune:

Din stilling:

Hvis det er greit at vi kontakter deg for utfyllende spørsmål, kan du oppgi navn og telefonnummer.

[Send]

100 % fullført

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Evaluering av moderasjonsordningene for barnehagen

Delrapport 1

Det har siden 2015 eksistert to nasjonale ordninger der familier med dårlig økonomi skal betale redusert pris for barnehage, eventuelt ha gratis kjernetid. Minstekravet i den nasjonale ordningen er at foreldrebetalingen til barnehage ikke skal overstige 6 prosent av husholdningens samlede skattbare person- og kapitalinntekt. Gratis kjernetid utgjør 20 timer gratis barnehage i uken for familier som tilfredsstiller det gjeldende inntektskravet (450 000 kroner per 1. august 2017). Ordningene er iverksatt og håndhevet i kommunene.

Analysene viser at kommunene mener at moderasjonsordningene er et godt verktøy for å rekruttere til barnehagebruk, og at den reduserte foreldrebetalingen blir oppfattet som en målrettet støtte til barnefamilier med lav inntekt. Likevel kommer det tydelig fram at det er utfordrende å nå alle familiene i målgruppa med nødvendig informasjon. Det ser dermed ut til at potensialet i moderasjonsordningene som verktøy for økt barnehagebruk ikke er uttømt.

Undersøkelsene viser også at det ikke bare er økonomi som er årsak til at familier velger ikke å bruke barnehage, men også forhold som oppfatningen av at det er best for de yngste barna å være sammen med foreldre, bekymring for morsmålsinnlæring, praktiske overgangstilpasninger og manglende tillit til barnehagen. Gitt at barnehagebruken i dag er veldig høy, er det følgelig et åpent spørsmål hvor mye barnehagebruken kan økes gjennom økonomiske virkemidler. For at flere skal benytte seg av moderasjonsordningene, vil det mest effektive være å fjerne søknadsplikten. Alternative tiltak er å utvikle nasjonalt informasjonsmateriell om ordningene samt at kommunene jobber enhetlig på tvers av kommunale enheter og også involverer organisasjoner for å nå flest mulig familier med informasjon.